



2025/1270

2.7.2025

DECYZJA KOMISJI (UE) 2025/1270

z dnia 25 listopada 2024 r.

**dotycząca środków w sprawie SA.39182 (2017/C) (ex 2017/NN) (ex 2014/CP) – Udzielenie przez
Estonię domniemanej niezgodnej z prawem pomocy na rzecz Tartu Agro AS**

(notyfikowana jako dokument nr C(2024) 8047)

(Jedynie tekst w języku angielskim jest autentyczny)

KOMISJA EUROPEJSKA,

uwzględniając Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, w szczególności jego art. 108 ust. 2 akapit pierwszy,

po wezwaniu zainteresowanych stron do przedstawienia uwag zgodnie z przywołanymi powyżej artykułami ⁽¹⁾
i uwzględniając otrzymane uwagi,

a także mając na uwadze, co następuje:

1. PROCEDURA

- (1) W skardze złożonej do Komisji w dniu 24 lipca 2014 r. Komisja została poinformowana, że Ministerstwo ds. Obszarów Wiejskich (wcześniej estońskie Ministerstwo Rolnictwa, obecnie Ministerstwo ds. Regionalnych i Rolnictwa) („ministerstwo”) rzekomo przyznało niezgodną z prawem pomoc państwa na rzecz Tartu Agro AS. Komisja zarejestrowała skargę dnia 28 lipca 2014 r.
- (2) Według skarżącego ministerstwo przyznało niezgodną z prawem pomoc państwa na rzecz Tartu Agro AS w postaci dzierżawy gruntów rolnych w prowincji Tartu po stawce, która od zawarcia umowy dzierżawy w 2000 r. była niższa od stawki rynkowej.
- (3) W dniu 14 sierpnia 2014 r. Komisja przekazała skargę władzom Estonii i wezwała je do przedstawienia informacji i uwag na temat zarzutów postawionych przez skarżącego. Władze Estonii udzieliły odpowiedzi w dniu 3 października 2014 r.
- (4) Pismem z dnia 27 lutego 2017 r. Komisja poinformowała Estonię o swojej decyzji w sprawie wszczęcia postępowania określonego w art. 108 ust. 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej („TFUE”) („postępowanie wyjaśniające”) we wspomnianej powyżej sprawie.
- (5) Decyzję Komisji o wszczęciu postępowania wyjaśniającego opublikowano w *Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej* ⁽²⁾ („decyzja o wszczęciu postępowania”) ⁽³⁾, a Komisja wezwała zainteresowane strony do przedstawienia uwag w terminie jednego miesiąca od daty publikacji decyzji o wszczęciu postępowania.
- (6) W dniu 21 kwietnia 2017 r. władze Estonii przekazały swoje uwagi.
- (7) Komisja otrzymała również dwa komplety uwag od zainteresowanych stron. Uwagi te przekazano władzom Estonii w dniach 10 maja 2017 r. i 12 maja 2017 r. Władze Estonii przekazały swoje uwagi w dniu 28 czerwca 2018 r.
- (8) W dniu 11 czerwca 2017 r. skarżący przedłożył dodatkowe informacje, na które składało się pięć załączników. Trzech ze wspomnianych załączników nie udało się otworzyć, w związku z czym skarżący przesłał je ponownie w dniu 19 czerwca 2017 r. Uwagi te przekazano władzom Estonii w dniu 3 lipca 2017 r. Władze Estonii przekazały swoje uwagi w dniu 21 lipca 2017 r.
- (9) Przedsiębiorstwo Tartu Agro AS skontaktowało się z Komisją pismem z dnia 30 sierpnia 2017 r. Komisja odpowiedziała pismem z dnia 11 września 2017 r.

⁽¹⁾ Dz.U. C 103 z 1.4.2017, s. 4.

⁽²⁾ Dz.U. C 103 z 1.4.2017, s. 4.

⁽³⁾ Decyzja Komisji C(2017) 1286 final z dnia 27 lutego 2017 r. (Dz.U. C 103 z 1.4.2017, s. 4).

- (10) Skarżący skontaktował się z Komisją poprzez pisma przesłane w dniach 9 stycznia 2018 r., 30 stycznia 2019 r. i 14 lipca 2019 r. Komisja odpowiedziała pismami przesłanymi w dniach 7 lutego 2018 r., 1 marca 2019 r. i 17 lipca 2019 r.
- (11) W dniu 7 lutego 2019 r. przeprowadzono telekonferencję z władzami Estonii.
- (12) W dniu 15 lutego 2019 r. Komisja zwróciła się do władz Estonii o dodatkowe informacje i otrzymała pisemną odpowiedź władz Estonii w dniu 17 kwietnia 2019 r.
- (13) W dniu 24 stycznia 2020 r. Komisja przyjęła pierwszą prawomocną decyzję, w której stwierdziła, że pomoc państwa w formie dzierżawy gruntów rolnych za stawkę, która jest niższa od ceny rynkowej, została w sposób niezgodny z prawem i z naruszeniem art. 108 ust. 3 TFUE przyznana przez Estonię na rzecz przedsiębiorstwa AS Tartu Agro AS („pierwotna decyzja”) ⁽⁴⁾.
- (14) Komisja stwierdziła, że oprócz czynszu faktycznie uiszczonego przez Tartu Agro AS 50 % inwestycji w system melioracji gruntów i 100 % rocznych podatków od nieruchomości należało uznać za element opłat za dzierżawę. W zależności od okresu Komisja wykorzystwała szacunkową cenę rynkową, która była średnią przedziału cenowego oszacowanego w sprawozdaniu z wyceny sporządzonym przez zewnętrznego eksperta (sprawozdanie Uus Maa), oraz dane Urzędu Statystycznego Estonii.
- (15) W pierwotnej decyzji stwierdzono, że Estonia powinna zaprzestać realizacji środka i odzyskać od przedsiębiorstwa Tartu Agro AS pomoc niezgodną z prawem, chyba że wspomniana pomoc została przyznana na rzecz konkretnego projektu, który w momencie jej przyznania spełniał wszystkie warunki rozporządzeń o wyłączeniach grupowych, rozporządzenia dotyczącego pomocy *de minimis* lub wszystkie warunki programu pomocy zatwierdzonego przez Komisję (motyw 17 pierwotnej decyzji). Władze Estonii wykonały pierwotną decyzję. W szczególności odzyskano pomoc niezgodną z prawem, a w dniu 29 grudnia 2020 r. władze Estonii podwyższyły opłatę za dzierżawę w oparciu o metodę wskazaną w pierwotnej decyzji, stosując ją z mocą wsteczną od dnia 1 stycznia 2020 r.
- (16) W dniu 13 lipca 2021 r. Sąd stwierdził nieważność pierwotnej decyzji w całości ⁽⁵⁾ („wyrok Sądu”).
- (17) Dnia 29 września 2022 r. władze Estonii skierowały do Komisji pismo dotyczące wyroku Sądu. Komisja odpowiedziała władzom Estonii w dniu 7 października 2022 r.
- (18) Dnia 13 października 2022 r. władze Estonii przesłały odpowiedź na pismo Komisji z dnia 7 października 2022 r. pismem z dnia 12 października 2022 r. Komisja odpowiedziała władzom Estonii w dniu 16 listopada 2022 r.
- (19) Dnia 22 listopada 2022 r. przedsiębiorstwo Tartu Agro AS skierowało pismo do Komisji, w którym wyrażono opinię na temat wyroku Sądu i metody określenia rozmiaru korzyści. Dnia 14 grudnia 2022 r. Komisja odpowiedziała przedsiębiorstwu Tartu Agro AS i przekazała to pismo władzom Estonii oraz zwróciła się do władz Estonii o przedstawienie uwag. Ponadto w dniu 22 grudnia 2022 r. Komisja zwróciła się do władz Estonii o przekazanie dodatkowych informacji. Władze Estonii przedstawiły swoje uwagi dnia 6 lutego 2023 r. pismem z dnia 3 lutego 2023 r. Dnia 17 kwietnia 2023 r. przedsiębiorstwo Tartu Agro AS skierowało pismo do Komisji, w którym przedstawiło swoje opinie oraz odpowiedziało na uwagi władz Estonii z dnia 6 lutego 2023 r.
- (20) W dniu 5 czerwca 2023 r. służby Komisji zwróciły się do władz Estonii o potwierdzenie, że ich pismo z dnia 6 lutego 2023 r. nie zawiera informacji poufnych. W dniu 13 czerwca 2023 r. władze Estonii odpowiedziały Komisji, potwierdzając, że ich uwagi nie zawierają informacji poufnych.
- (21) W dniu 26 czerwca 2023 r. służby Komisji przekazały pismo władz Estonii z dnia 6 lutego 2023 r. przedsiębiorstwu Tartu Agro AS. W dniu 25 lipca 2023 r. przedsiębiorstwo Tartu Agro AS odpowiedziało na pismo Komisji z dnia 26 czerwca 2023 r. i poprosiło o spotkanie organami Komisji.

⁽⁴⁾ Decyzja Komisji (UE) 2021/104 z dnia 24 stycznia 2020 r. w sprawie SA.39182 (2017/C) (ex 2017/NN) (ex 2014/CP) – Udzielenie domniemanej niezgodnej z prawem pomocy na rzecz AS Tartu Agro (Dz.U. L 35 z 1.2.2021, s. 2, ELI: <http://data.europa.eu/eli/dec/2021/104/oj>).

⁽⁵⁾ Wyrok Sądu z dnia 13 lipca 2022 r., T-150/20, Tartu Agro/Komisja, ECLI:EU:T:2022:443.

- (22) Dnia 27 września 2023 r. zorganizowano telekonferencję z udziałem służb Komisji i przedstawicieli przedsiębiorstwa Tartu Agro AS.
- (23) W dniu 3 października 2023 r. Tartu Agro AS przesłało w formie pisemnej swoją prezentację, którą wygłosiło ustnie podczas telekonferencji w dniu 27 września 2023 r.
- (24) W dniu 24 października 2023 r. przedsiębiorstwo Tartu Agro AS przesłało Komisji w piśmie uwagi wraz z dokumentami potwierdzającymi.
- (25) Dnia 16 maja 2024 r. sąd administracyjny w Tallinie oddalił skargę Tartu Agro AS w odniesieniu do zwrotu odzyskanej pomocy niezgodnej z prawem w sprawie 3-20-620.
- (26) Estonia wyjątkowo zrzekła się swoich praw wynikających z art. 342 TFUE w związku z art. 3 rozporządzenia Rady nr 1 ⁽⁶⁾ i zgodziła się na przyjęcie i notyfikowanie niniejszej decyzji w języku angielskim („decyzja”).

2. OPIS

2.1. Beneficjent

- (27) Beneficjentem jest Tartu Agro AS, obecnie spółka z ograniczoną odpowiedzialnością prowadząca działalność w sektorach produkcji podstawowych produktów rolnych i leśnictwa. Produkuje m.in. mleko, mięso i zboża ⁽⁷⁾.

2.2. Środki i zakres decyzji

- (28) Środki przyznane przez Estonię na rzecz Tartu Agro AS („środki”) obejmują:
 - a) umowę dzierżawy opartą na wyniku ograniczonej procedury przetargowej („procedura przetargowa”), podpisaną w dniu 16 listopada 2000 r. („pierwotna umowa dzierżawy”), zawartą między ministerstwem a Tartu Agro AS (łącznie „strony”) (motyw 8 decyzji o wszczęciu postępowania) na okres 25 lat, a mianowicie korzystną początkową cenę dzierżawy („opłata za dzierżawę”) oraz postanowienia dotyczące dostosowania opłat w okresie obowiązywania umowy („pierwotna dzierżawa gruntu”);
 - b) renegocjowaną lub jednostronnie podwyższoną korzystną opłatę za dzierżawę od dnia 1 maja 2004 r. (z wyłączeniem jednostronnej podwyżki z mocą wsteczną ustalonej przez władze Estonii w dniu 29 grudnia 2020 r. i stosowanej od dnia 1 stycznia 2020 r. w celu wdrożenia pierwotnej decyzji – zob. motywy 15 i 29) oraz
 - c) odstępstwa od normalnych praktyk rynkowych, gdy Estonia zastosowała postanowienia pierwotnej umowy dzierżawy ze zmianami („umowa dzierżawy”), a mianowicie fakt, że podwyżki rocznej opłaty za dzierżawę nie były egzekwowane zgodnie z umową dzierżawy, a opłata za dzierżawę nie została podwyższona przez Estonię, mimo że zasady pomocy państwa stały się obowiązkowe w Estonii po jej przystąpieniu do UE w 2004 r.
- (29) Komisja uważa, że zakres decyzji o wszczęciu postępowania, a w konsekwencji również niniejszej decyzji, obejmuje środki wynegocjowane i wdrożone przez strony umowy dzierżawy (tj. Estonię i Tartu Agro AS). Jednostronna i retrospektywna zmiana wprowadzona przez Estonię w dniu 29 grudnia 2020 r. w celu wykonania pierwotnej decyzji znacząco zmieniła umowę dzierżawy. W związku z tym ta istotna zmiana nie wchodzi w zakres niniejszej decyzji. Wszelkie ewentualne dodatkowe korzyści przyznane przedsiębiorstwu Tartu Agro od dnia 1 stycznia 2020 r. należałoby zatem zbadać oddzielnie, ponieważ takie ewentualne korzyści kwalifikowałyby się jako „nowa pomoc” w rozumieniu art. 1 lit. c) rozporządzenia Rady (UE) 2015/1589 ⁽⁸⁾.

⁽⁶⁾ Rozporządzenie Rady nr 1 w sprawie określenia systemu językowego Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej (Dz.U. 17 z 6.10.1958, s. 385/58, ELI: [http://data.europa.eu/eli/reg/1958/1\(1\)/oj](http://data.europa.eu/eli/reg/1958/1(1)/oj)).

⁽⁷⁾ Zob. strona internetowa beneficjenta: <http://www.tartuagro.ee/>.

⁽⁸⁾ Rozporządzenie Rady (UE) 2015/1589 z dnia 13 lipca 2015 r. ustanawiające szczegółowe zasady stosowania art. 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz.U. L 248 z 24.9.2015, s. 9, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2015/1589/oj>).

2.3. Kontekst i przedstawienie Tartu Agro AS

- (30) Przedsiębiorstwo Tartu Agro AS, pierwotnie „państwowe gospodarstwo rolne Tartu”, jest następcą państwowego gospodarstwa rolnego założonego decyzją estońskiej Rady Najwyższej w 1992 r.⁽⁹⁾ na potrzeby uprawy nasion i prowadzenia badań naukowych związanych ze zwierzętami gospodarskimi.
- (31) W 1997 r. państwowe gospodarstwo rolne Tartu przekształcono w spółkę z o.o. Tartu Agro AS.
- (32) W dniu 16 listopada 2000 r. ministerstwo wydzierzało przedsiębiorstwu Tartu Agro AS na okres 25 lat położony w gminie Tähtvere teren z przeznaczeniem na działki rolne o łącznej powierzchni 3 089,17 ha.
- (33) W sierpniu 2001 r. państwo podjęło decyzję o sprzedaży swoich udziałów w Tartu Agro AS. Udziały zostały sprzedane w dniu 2 października 2001 r. prywatnej spółce OÜ Tartland. W 2002 r. spółka OÜ Tartland połączyła się z Tartu Agro AS.
- (34) W dniu 1 maja 2004 r. – z dniem przystąpienia Estonii do Unii Europejskiej – przepisy dotyczące pomocy państwa stały się obowiązujące dla Republiki Estońskiej („Estonia”). Komisja nie została powiadomiona o środkach w terminie czterech miesięcy od dnia przystąpienia (zob. motyw 469).
- (35) Od dnia 1 maja 2004 r. kilkakrotnie renegocjowano pierwotną umowę dzierżawy, w tym warunki dotyczące opłaty za dzierżawę (zob. motywy 75–82).

2.4. Podstawy wszczęcia postępowania

- (36) W swojej decyzji o wszczęciu postępowania Komisja stwierdziła, że nie może wykluczyć, iż rozpatrywane środki mogłyby stanowić pomoc państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE. W szczególności Komisja wyraziła wątpliwości w kwestii tego, czy opłata za dzierżawę uiszczana przez Tartu Agro AS na podstawie umowy dzierżawy zawartej na okres 25 lat od dnia 16 listopada 2000 r. była niższa od ceny rynkowej, zapewniając tym samym korzyść gospodarczą temu przedsiębiorstwu.
- (37) Komisja przypomniła, że aby rozstrzygnąć kwestię, czy transakcja gospodarcza dokonana przez podmiot publiczny wiąże się z przyznaniem korzyści kontrahentowi, należy ocenić, czy transakcję przeprowadzono zgodnie z normalnymi warunkami rynkowymi. Ponadto należy ocenić, czy strony faktycznie działały zgodnie z zawartą umową i normalnymi warunkami rynkowymi.
- (38) W tym kontekście, jeżeli dzierżawy aktywów dokonano w drodze otwartej, przejrzystej, niedyskryminacyjnej i bezwarunkowej procedury przetargowej zgodnie z zasadami dotyczącymi udzielania zamówień publicznych⁽¹⁰⁾, można zasadniczo przyjąć, że jest ona zgodna z warunkami rynkowymi, przy założeniu, że strony umowy działają zgodnie z umową. W decyzji o wszczęciu postępowania Komisja nie była w stanie stwierdzić, czy procedura przetargowa była przejrzysta, niedyskryminacyjna lub bezwarunkowa (motyw 58 decyzji o wszczęciu postępowania).
- (39) Ponadto w niezależnym sprawozdaniu Uus Maa przedłożonym przez władze Estonii stwierdzono, że opłata za dzierżawę uiszczona przez Tartu Agro AS była niższa od ceny rynkowej. Z tego względu Komisja stwierdziła, że nie można było wykluczyć przyznania korzyści na rzecz Tartu Agro AS.

⁽⁹⁾ Decyzja Rady Najwyższej Republiki Estońskiej, RT 1992, 36, 475 (przydział gruntów państwowych na cele rolnicze dla instytucji edukacyjnych, doświadczalnych i badawczych, *Riigimaa eraldamise kohta põllumajanduslike õppe-, katse-ja teadusasutustele*).

⁽¹⁰⁾ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 7 grudnia 2000 r. w sprawie C-324/98, Telaustria, ECLI:EU:C:2000:669, pkt 62; wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 3 grudnia 2001 r., Bent Moustén Vestergaard, C-59/00, ECLI:EU:C:2001:654, pkt 20. Zob. również komunikat wyjaśniający Komisji dotyczący prawa wspólnotowego obowiązującego w dziedzinie udzielania zamówień, które nie są lub są jedynie częściowo objęte dyrektywami w sprawie zamówień publicznych (Dz.U. C 179 z 1.8.2006, s. 2).

- (40) Korzyść wydawała się selektywna, zważywszy na fakt, że dzierżawione grunty przypadały tylko jednemu przedsiębiorstwu – Tartu Agro AS. Pozostałe elementy art. 107 ust. 1 TFUE, a mianowicie użycie zasobów państwowych, zakłócenie konkurencji i wpływ na wymianę handlową, wydawały się spełnione (motywy 43–45 i 65–67 decyzji o wszczęciu postępowania), zwłaszcza biorąc pod uwagę, że przedsiębiorstwo Tartu Agro AS prowadzi działalność w sektorze produkcji podstawowych produktów rolnych, w którym zwykle funkcjonuje szereg mikroprzedsiębiorstw oraz małych i średnich przedsiębiorstw („MŚP”), które są podatne na zakłócenia konkurencji i wpływ na wymianę handlową. Ponadto transakcja dzierżawy była wyjątkowa ze względu na wielkość wynajmowanej powierzchni i czas obowiązywania umowy dzierżawy.
- (41) Komisja oceniła również, czy środki można uznać za zgodne z rynkiem wewnętrznym. Z uwagi na fakt, że pomoc państwa w formie nadmiernie niskich opłat za dzierżawę gruntów stanowi pomoc operacyjną, ponieważ zmniejsza zwykle koszty operacyjne beneficjenta, pomoc operacyjną uznano na pierwszy rzut oka za niezgodną z rynkiem wewnętrznym, w szczególności na podstawie art. 107 ust. 3 lit. c) TFUE ⁽¹¹⁾.

2.5. Dane dotyczące zgodności umowy dzierżawy z zasadami rynkowymi i jej egzekwowania

2.5.1. Proces zawierania pierwotnej umowy dzierżawy

- (42) Decyzję o zawarciu pierwotnej umowy dzierżawy z Tartu Agro AS podjęto w oparciu o ograniczoną procedurę przetargową. Władze Estonii nie przedstawiły żadnych dokumentów uzupełniających, które wskazywałyby, dlaczego pierwotna umowa dzierżawy została zawarta na wyjątkowo długi okres i dotyczyła tak dużego obszaru.
- (43) Pierwszym etapem procedury wyboru było oficjalne ogłoszenie o przetargu. Ogłoszenie o przetargu opublikowano w ogłoszeniach urzędowych w dniu 6 lipca 2000 r., na wniosek ministerstwa („oficjalne ogłoszenie o przetargu”). W oficjalnym ogłoszeniu o przetargu określono warunek, zgodnie z którym produkcja rolna przedsiębiorstwa Tartu Agro AS powinna być kontynuowana („warunek kontynuowania produkcji rolnej przez przedsiębiorstwo Tartu Agro AS”). Terminem składania ofert był dzień 26 lipca 2000 r.
- (44) W ogłoszeniu urzędowym stwierdzono, że „Ministerstwo Rolnictwa ogłasza przetarg z uprzednimi negocjacjami (procedura przetargu ograniczonego) na wydzierżawienie państwowych gruntów o łącznej powierzchni 3 089,17 ha położonych w gminie Tähtvere w prowincji Tartu. Użytkowanie gruntów określa się jako przynoszące zysk, a warunkiem wydzierżawienia gruntów jest kontynuowanie produkcji rolnej przez Tartu Agro AS”.
- (45) W oficjalnym ogłoszeniu o przetargu ustalono, że uczestnicy powinni przedstawić: (i) wniosek; (ii) potwierdzenie uiszczenia opłaty za udział w wysokości 1 000 koron estońskich („EEK”) (63,91 EUR ⁽¹²⁾); (iii) ofertę dotyczącą opłaty za dzierżawę oraz (iv) biznesplan („kryteria kwalifikacji”).
- (46) Jak wskazano powyżej (motyw 43), w oficjalnym ogłoszeniu o przetargu określono warunek, zgodnie z którym produkcja rolna przedsiębiorstwa Tartu Agro AS powinna być kontynuowana.
- (47) W wyniku tej pierwszej procedury na podstawie kryteriów kwalifikacji sporządzono listę wstępnie wyselekcjonowanych kandydatów. Wstępnie wyselekcjonowani kandydaci mieli następnie zostać zakwalifikowani do negocjowania dalszych warunków określonych w umowie dzierżawy („ograniczone negocjacje”).
- (48) Oferty przedstawiły dwa przedsiębiorstwa: Tartu Agro AS i Aiu Põllumajanduse OÜ.

⁽¹¹⁾ Wyrok Trybunału z dnia 19 września 2000 r., C-156/98, Niemcy/Komisja, ECLI:EU:C:2000:467, pkt 30; wyrok Trybunału z dnia 9 czerwca 2011 r., sprawy połączone C-71/09 P, C-73/09 P i C-76/09 P, Comitato „Venezia vuole vivere”/Komisja, ECLI:EU:C:2011:368, pkt 136 oraz wyrok Sądu Pierwszej Instancji z dnia 8 czerwca 1995 r., T-459/93, Siemens/Komisja, ECLI:EU:T:1995:100, pkt 48.

⁽¹²⁾ Od dnia 1 stycznia 2011 r. Estonia jest członkiem strefy euro. Stały kurs wymiany wynosi 1 EUR = 15,6466 EEK (korona estońska). Od lutego 1999 r. oficjalny miesięczny kurs księgowy Komisji Europejskiej dla kursu EUR/EEK wynosi 15,6466.

- (49) Decyzję w sprawie kandydatów zakwalifikowanych do ograniczonych negocjacji podjęto w dniu 27 lipca 2000 r. Panel oceniający przeprowadził ocenę złożonych ofert i sporządził protokół wyników tej oceny. Zgodnie z tym protokołem ⁽¹³⁾ postanowiono, że negocjacje zostaną rozpoczęte z przedsiębiorstwem Tartu Agro AS, natomiast drugi oferent – Aiu Põllumajanduse OÜ – został wyłączony z negocjacji.
- (50) Według oceny protokołu posiedzenia panelu oceniającego przedsiębiorstwo Tartu Agro AS przedłożyło dokumenty wymagane w ogłoszeniu o przetargu. Oferta dotycząca opłaty za dzierżawę wynosiła [...] EEK (*) (ok. [...] EUR) rocznie, odpowiednio [...] EEK/ha ([...] EUR/ha).
- (51) Przedsiębiorstwo Tartu Agro AS zaproponowało również zapłatę podatku od nieruchomości w wysokości [...] EEK (ok. [...] EUR) oraz dokonanie inwestycji w wysokości do [...] EEK (ok. [...] EUR) rocznie. Przedsiębiorstwo Tartu Agro AS zaproponowało zawarcie umowy dzierżawy na okres od 10 do 25 lat.
- (52) Drugi oferent, Aiu Põllumajanduse OÜ, również złożył wniosek. We wniosku tym brakowało jednak decyzji zarządu przedsiębiorstwa dotyczącej udziału w przetargu, a także karty rejestracji jako spółka z ograniczoną odpowiedzialnością w estońskim centralnym rejestrze przedsiębiorców. Ponadto uznano, że biznesplan nie spełnia niektórych wymogów pod względem analizy i planów. Oferta dotycząca opłaty za dzierżawę wynosiła 200 EEK/ha (ok. 12,78 EUR/ha) rocznie.
- (53) To właśnie na tej podstawie podjęto decyzję o wykluczeniu przedsiębiorstwa Aiu Põllumajanduse OÜ i rozpoczęciu negocjacji z Tartu Agro AS, zwycięskim oferentem.
- (54) W związku z negocjacjami zwrócono się do przedsiębiorstwa Tartu Agro AS o przedstawienie wyjaśnień dotyczących rocznych inwestycji, w tym szczegółowego wykazu rocznych inwestycji.

2.5.2. Pierwotna umowa dzierżawy podpisana w dniu 16 listopada 2000 r.

- (55) Pierwotną umowę dzierżawy podpisano w dniu 16 listopada 2000 r. na okres 25 lat, a jej sygnatariuszami byli ministerstwo i przedsiębiorstwo Tartu Agro AS.
- (56) W okresie 25 lat obowiązywania umowy dzierżawione działki zostały dostosowane, a pierwotnie uzgodniona opłata za dzierżawę została renegocjowana i jednostronnie podwyższona („transakcja dzierżawy”).
- (57) Pierwotną umowę dzierżawy na teren o powierzchni 3 061,93 ha położony w gminie Tähtvere w prowincji Tartu zawarto w drodze procedury negocjacyjnej. Całkowita wielkość działek w zaproszeniu do składania ofert ⁽¹⁴⁾ na dzierżawę wynosiła 3 061,17 hektarów („ha”).
- (58) Właścicielem dzierżawionych gruntów jest Estonia.
- (59) Zgodnie z pierwotną umową dzierżawy dzierżawa ma na celu wykorzystanie gruntów do produkcji rolnej jako gruntów przynoszących dochód, a dzierżawca musi ostrożnie korzystać z tych gruntów, w szczególności zapewnić ich trwałą rentowność.
- (60) Uzgodniono roczną opłatę za dzierżawę w wysokości łącznie 10 000 EEK (ok. 639 EUR) za rok kalendarzowy za dzierżawiony obszar. Opłatę za dzierżawę należało uiszczać dwa razy w roku. 50 % opłaty rocznej było należne 1 lipca, a 50 % – 1 grudnia. Pierwszą płatność z tytułu pierwotnej umowy dzierżawy należało uiszczyć do dnia 1 grudnia 2000 r.
- (61) Zgodnie z sekcją pierwotnej umowy dzierżawy dotyczącą czynszu i podatków dzierżawca miał obowiązek zapłaty wszystkich podatków związanych z przedmiotem dzierżawy. Ponadto w ramach innych praw i obowiązków dzierżawcy wynikających z umowy strony uzgodniły pewne zobowiązania finansowe dzierżawcy, jak opisano szczegółowo w motywie 68.
- (62) Pierwotna umowa dzierżawy nie zawierała warunku indeksacji ani innych postanowień, które umożliwiłyby automatyczne podwyżki czynszu rocznego bez zgody stron, ale istniały warunki określające, na jakich warunkach pierwotna umowa dzierżawy może zostać zmieniona lub rozwiązana.

⁽¹³⁾ Protokół posiedzenia panelu oceniającego z dnia 27 lipca 2000 r.

^(*) Informacje poufne.

⁽¹⁴⁾ Zaproszenie do składania ofert z dnia 3 lipca 2000 r. wystosowane przez Ministerstwo Rolnictwa oraz wniosek nr 7-7-1/1582 z dnia 3 lipca 2000 r. do publikacji przez Kancelarię Stanu.

- (63) Po pierwsze, zgodnie z pkt 9.3 pierwotnej umowy dzierżawy, umowa dzierżawy, w tym kwota dzierżawy, podlegała przeglądowi raz w roku ⁽¹⁵⁾.
- (64) Po drugie, zgodnie z pkt 13 pierwotnej umowy dzierżawy, pod pewnymi warunkami strony mogą wystąpić o zmianę umowy dzierżawy w celu przywrócenia pierwotnego stosunku zobowiązań stron.
- (65) Umowa dzierżawy może również zostać rozwiązana pod pewnymi warunkami.
- (66) Jeżeli chodzi o opłatę za dzierżawę, pkt 13.5 pierwotnej umowy dzierżawy stanowi, że jeżeli opłata za dzierżawę przekracza przychody ze zwykłego gospodarowania danym dzierżawionym gruntem lub jeżeli różni się o ponad połowę od rozsądnej opłaty za dzierżawę ⁽¹⁶⁾ odpowiadającej zobowiązaniom umownym obu stron, konieczne może być obniżenie lub podwyższenie opłaty za dzierżawę o uzasadnioną kwotę ⁽¹⁷⁾ od momentu uiszczenia opłaty za dzierżawę po złożeniu wniosku o zmianę opłaty za dzierżawę. Dzierżawca nie może żądać zmiany opłaty za dzierżawę ze względu na zmianę wartości przedmiotu umowy w wyniku swojej działalności gospodarczej.
- (67) Ponadto pierwotna umowa dzierżawy stanowi, że jej warunki mogą zostać zmienione wyłącznie za pisemną zgodą stron, z wyjątkiem przypadków, w których zmiana wynika z umowy lub z przepisów prawa.
- (68) Zgodnie z pierwotną umową dzierżawy dzierżawca był również zobowiązany pokrywać koszty utrzymania i melioracji gruntów („zobowiązania finansowe”), w tym:
- a) dokonywać w każdym roku kalendarzowym inwestycji o wartości [...] EEK ([...] EUR) w odnowę systemów melioracji gruntów („zobowiązanie dotyczące inwestycji” lub „inwestycje, do których zobowiązał się dzierżawca”);
 - b) ponosić koszty utrzymania gruntów i poprawę żyzności gleby w kwocie [...] EEK ([...] EUR), na które składają się:
 - 1) ochrona roślin (co najmniej [...] EEK ([...] EUR));
 - 2) nawozy mineralne (co najmniej [...] EEK ([...] EUR));
 - 3) nawozy organiczne (co najmniej [...] EEK ([...] EUR));
 - 4) wapnowanie gleby (co najmniej [...] EEK ([...] EUR));
 - 5) zwalczanie owsa głuchego (co najmniej [...] EEK ([...] EUR)) oraz
 - 6) utrzymanie poboczy dróg (co najmniej [...] EEK ([...] EUR)), (łącznie „zobowiązanie do pokrywania kosztów utrzymania”).
- (69) Zgodnie z pierwotną umową dzierżawy ulepszenia dokonane przez Tartu Agro AS, które zostały wcześniej uzgodnione z wydzierżawiającym na piśmie (a zatem poza inwestycjami, do których zobowiązał się dzierżawca), staną się własnością wydzierżawiającego i wydzierżawiający zobowiązuje się do ich nabycia co najmniej za ich normalną wartość na koniec umowy dzierżawy (zob. motyw 133).

2.5.3. Sprzedaż udziałów przedsiębiorstwa Tartu Agro AS w 2001 r. i jego połączenie z kupującym w 2002 r.

- (70) W sierpniu 2001 r. (po zawarciu pierwotnej umowy dzierżawy w dniu 16 listopada 2000 r.) państwo postanowiło sprzedać swoje udziały w przedsiębiorstwie Tartu Agro AS.
- (71) W dniu 2 października 2001 r. przedsiębiorstwo Tartu Agro AS zostało sprzedane przedsiębiorstwu OÜ Tartland ⁽¹⁸⁾ („decyzja administracyjna o sprzedaży udziałów Tartu Agro AS przedsiębiorstwu OÜ Tartland”) w oparciu o wynik ograniczonej procedury przetargowej („prywatyzacja”).
- (72) Wybrano ofertę OÜ Tartland, ponieważ zawarte w niej zobowiązania dotyczące inwestycji były większe niż zobowiązania oferenta, który zaproponował najwyższą cenę zakupu.

⁽¹⁵⁾ Zob. pkt 9.3 umowy dzierżawy.

⁽¹⁶⁾ Zgodnie z pkt 16.3 umowy dzierżawy punktem wyjścia dla wykładni kwestii racjonalności jest sposób, w jaki te same osoby działałyby z reguły w pewnych okolicznościach.

⁽¹⁷⁾ Tamże.

⁽¹⁸⁾ Rząd Republiki Estońskiej, RTL 2001, 113, 1606, uznanie oferty zakupu udziałów Tartu Agro AS za najlepszą (ASi Tartu Agro aktsiate ostupakkumise parimaks tunnistamine) <https://www.riigiteataja.ee/akt/86303?tegevus=salvesta-link>. 8 stycznia 2024 r.

- (73) W listopadzie 2001 r. podpisano umowę sprzedaży udziałów Tartu Agro AS („umowa sprzedaży”). Zgodnie z umową sprzedaży:
- a) cena zakupu udziałów Tartu Agro wynosiła [...] EEK (około [...] EUR);
 - b) kupujący był zobowiązany do kontynuowania produkcji rolnej i organizowania działalności Tartu Agro AS w taki sposób, aby Tartu Agro AS kontynuowało produkcję rolną, oraz do prowadzenia następujących rodzajów działalności: produkcja nasion zbóż i traw (działalność jako centrala nasienna), produkcja mleka, produkcja mięsa i przetwórstwo mięsa;
 - c) kupujący był zobowiązany do [...] oraz
 - d) kupujący był zobowiązany do samodzielnego dokonania długoterminowych inwestycji kapitałowych lub do zarządzania przedsiębiorstwem Tartu Agro AS w taki sposób, aby to ono dokonało takich inwestycji, [...] zgodnie z rocznym podziałem na sektory określonym w umowie sprzedaży, w której określono, że w latach 2001–2006 kwota 21 140 000 EEK (1 400 000 EUR) miała zostać zainwestowana w produkcję roślinną, budynki, grunty i maszyny.
- (74) W następstwie zawarcia wyżej wspomnianej umowy sprzedaży udziałów w dniu 30 maja 2002 r. przedsiębiorstwo OÜ Tartland połączono z Tartu Agro AS, tj. przedsiębiorstwo Tartu Agro AS było podmiotem przejmującym, a przedsiębiorstwo OÜ Tartland („jednostka dominująca”) przestało istnieć („połączenie”).

2.5.4. *Zmiany w umowie dzierżawy*

- (75) Od 2004 r. pierwotną umowę dzierżawy kilkakrotnie zmieniano.
- (76) Opłatę za dzierżawę ponownie negocjowano i dostosowano trzykrotnie. Ponadto Estonia jednostronnie podwyższyła opłatę za dzierżawę w 2020 r. w celu zastosowania się do pierwotnej decyzji (zob. motyw 15).
- (77) W szczególności w dniu 14 stycznia 2005 r. opłatę za dzierżawę podwyższono do łącznej kwoty [...] EEK ([...] EUR) za rok kalendarzowy. Ponadto strony uzgodniły, że opłatę za dzierżawę można zmieniać co dwa lata za porozumieniem stron lub na wniosek jednej ze stron.
- (78) W dniu 21 marca 2007 r. opłatę za dzierżawę podwyższono do łącznej kwoty [...] EEK ([...] EUR) za rok kalendarzowy.
- (79) W dniu 12 maja 2009 r. kwotę rocznej opłaty za dzierżawę zwiększono do łącznej kwoty [...] EEK ([...] EUR) za 2009 r. Ponadto przedsiębiorstwo Tartu Agro AS było zobowiązane do zapłaty podatku od nieruchomości i zainwestowania co najmniej [...] EEK ([...] EUR) w systemy melioracji gruntów w każdym roku kalendarzowym.
- (80) Strony uzgodniły, że począwszy od 2010 r. wysokość czynszu zostanie zmieniona w celu uwzględnienia jednolitej płatności obszarowej⁽¹⁹⁾ z poprzedniego roku (zob. motyw 136). Strony uzgodniły, że czynsz będzie stanowił około jedną trzecią ubiegłorocznej jednolitej płatności obszarowej, od której zostaną odliczone zobowiązania dzierżawcy do zapłaty podatku od nieruchomości i nakłady inwestycyjne na modernizację systemów melioracji gruntów.
- (81) W dniu 29 grudnia 2020 r. ministerstwo jednostronnie podniosło opłatę za dzierżawę z mocą wsteczną od dnia 1 stycznia 2020 r. w celu zastosowania się do pierwotnej decyzji stwierdzającej, że pomoc państwa została przyznana w sposób niezgodny z prawem przez Estonię na rzecz Tartu Agro AS (zob. motyw 15)⁽²⁰⁾.
- (82) Ministerstwo podniosło opłatę w oparciu o pierwotną decyzję (zob. motywy 13–15). W decyzji tej Komisja uznała dane statystyczne Urzędu Statystycznego Estonii za odpowiedni poziom odniesienia dla ceny rynkowej. W związku z tym od 2020 r. ministerstwo opiera swoje jednostronne podwyżki opłat za dzierżawę na danych opublikowanych przez Urząd Statystyczny Estonii (zob. motywy 213 i 304, zgodnie z wnioskiem zawartym w pierwotnej decyzji).

⁽¹⁹⁾ Jednolita płatność obszarowa jest płatnością przyznaną rolnikom w ramach uproszczonego unijnego systemu wsparcia dochodów w Bułgarii, Republice Czeskiej, Estonii, na Cyprze, Łotwie, Litwie, Węgrzech, w Polsce, Rumunii i na Słowacji, który umożliwiał organom krajowym wdrażanie pomocy bezpośredniej dla rolników nieprowadzących produkcji, jeżeli utrzymywali swoje grunty w dobrej kulturze rolnej zgodnej z ochroną środowiska oraz przestrzegali podstawowych norm w zakresie środowiska, bezpieczeństwa żywności, zdrowia i dobrostanu zwierząt.

⁽²⁰⁾ Władze Estonii potwierdziły pismem z dnia 11 czerwca 2021 r., że przedsiębiorstwo Tartu Agro AS uiszczało zmienioną opłatę za dzierżawę za 2020 r. zgodnie z wnioskiem zawartym w pierwotnej decyzji.

- (83) Chociaż przedsiębiorstwo Tartu Agro AS uiściło jednostronnie podwyższoną opłatę za dzierżawę, stwierdziło, że w zależności od wyniku formalnego postępowania wyjaśniającego Komisji może złożyć do ministerstwa wniosek o zwrot różnicy między opłatą umowną a opłatą opartą na danych opublikowanych przez Urząd Statystyczny Estonii. Z uwagi na fakt, że jednostronna podwyżka stanowi istotną zmianę umowy dzierżawy, nie jest ona objęta zakresem decyzji (zob. motyw 29).
- (84) Ponadto umowa dzierżawy była dziewięciokrotnie zmieniana w drodze umów między stronami, ale zmiany te ograniczały się do niewielkiego zmniejszenia powierzchni dzierżawionej, co nie powodowało zmiany opłaty za dzierżawę.

2.5.5. Opłata za dzierżawę uiszczana przez Tartu Agro AS

- (85) Przedsiębiorstwo Tartu Agro AS nie uiszczало kwoty rocznej opłaty za dzierżawę uzgodnionej w umowie dzierżawy. Według władz Estonii roczne opłaty za dzierżawę faktycznie uiszczone przez Tartu Agro AS na podstawie umowy dzierżawy do 2019 r. (zob. motyw 29) były następujące (zob. tabela 1):

Tabela 1

Roczna opłata za dzierżawę faktycznie uiszczona przez Tartu Agro AS w latach 2000–2019

Rok	Opłata za dzierżawę (EUR/rok)	Rok	Opłata za dzierżawę (EUR/rok)
2000	[...]	2011	[...]
2001	[...]	2012	[...]
2002	[...]	2013	[...]
2003	[...]	2014	[...]
2004	[...]	2015	[...]
2005	[...]	2016	[...]
2006	[...]	2017	[...]
2007	[...]	2018	[...]
2008	[...]	2019	[...]
2009	[...]		
2010	[...]		

Źródło: Władze Estonii.

- (86) Strony uzgodniły niewielkie zmiany dotyczące dzierżawionej powierzchni, przy czym powierzchnia ta zmieniała się w okresie obowiązywania umowy dzierżawy, jak pokazano w poniższej tabeli (zob. tabela 2).
- (87) Ponadto jedynie część dzierżawionych gruntów to grunty rolne kwalifikujące się do objęcia unijnym wsparciem w ramach wspólnej polityki rolnej („WPR”), jak pokazano w poniższej tabeli (zob. tabela 2).

Tabela 2

Liczba hektarów objętych umową dzierżawy i powierzchnia kwalifikująca się do wsparcia w ramach WPR (ha)

Rok	Całkowita powierzchnia	Kwalifikująca się do wsparcia w ramach WPR	Rok	Całkowita powierzchnia	Kwalifikująca się do wsparcia w ramach WPR
2000	3 089,17	[...]	2012	3 061,93	[...]
2001	3 089,17	[...]	2013	3 061,93	[...]
2002	3 089,17	[...]	2014	3 061,93	[...]

Rok	Całkowita powierzchnia	Kwalifikująca się do wsparcia w ramach WPR	Rok	Całkowita powierzchnia	Kwalifikująca się do wsparcia w ramach WPR
2003	3 083,49	[...]	2015	3 058,49	[...]
2004	3 080,93	[...]	2016	3 055,13	[...]
2005	3 080,93	[...]	2017	3 054,83	[...]
2006	3 080,93	[...]	2018	3 028,05	[...]
2007	3 068,70	[...]	2019	3 011,21	[...]
2008	3 068,70	[...]			
2009	3 067,16	[...]			
2010	3 061,93	[...]			
2011	3 061,93	[...]			

Źródło: Władze Estonii.

- (88) W poniższej tabeli przedstawiono roczną opłatę za dzierżawę faktycznie uiszczoną przez Tartu Agro AS, przeliczoną na euro za hektar gruntów ornych rocznie (zob. tabela 3).
- (89) W przypadku przeliczenia rocznej opłaty za dzierżawę faktycznie uiszczoną przez Tartu Agro AS na euro za hektar:
- 1) w latach 2000–2003 opłata za dzierżawę w euro za hektar opierała się na liczbie hektarów gruntów ornych określonych w sprawozdaniu Uus Maa (2 839,5 ha) (tabela 2) – wycenie eksperckiej przesłanej przez władze Estonii w 2016 r. (zob. motywy 39 i 119) oraz
 - 2) w latach 2004–2019 opłata za dzierżawę w euro za hektar opierała się na liczbie hektarów kwalifikujących się do wsparcia w ramach WPR, jak podano w tabeli 2 powyżej.

Tabela 3

Roczna opłata za dzierżawę faktycznie uiszczona przez Tartu Agro AS w latach 2000–2019 (EUR/ha)

Rok	Roczna opłata za dzierżawę uiszczana przez Tartu Agro AS (EUR/ha)	Rok	Roczna opłata za dzierżawę uiszczona przez Tartu Agro AS (EUR/ha)
2000	[...]	2012	[...]
2001	[...]	2013	[...]
2002	[...]	2014	[...]
2003	[...]	2015	[...]
2004	[...]	2016	[...]
2005	[...]	2017	[...]
2006	[...]	2018	[...]
2007	[...]	2019	[...]
2008	[...]		
2009	[...]		
2010	[...]		
2011	[...]		

2.5.6. Podatek od nieruchomości uiszczany przez Tartu Agro AS

- (90) W Estonii właściciele gruntów są zobowiązani do zapłaty podatku od nieruchomości, którego wysokość ustalana jest na podstawie wartości gruntu podlegającej opodatkowaniu. Strony uzgodniły jednak w pierwotnej umowie dzierżawy, że przedsiębiorstwo Tartu Agro AS przejmie obowiązek płacenia podatków od nieruchomości. Według władz Estonii podatek od nieruchomości płacony przez przedsiębiorstwo Tartu Agro AS w latach, kiedy podpisano pierwotną umowę dzierżawy, i w latach, w których opłata za dzierżawę została renegocjowana lub jednostronnie dostosowana (zob. tabela 4) przedstawiał się następująco:

Tabela 4

Podatek od nieruchomości uiszczany przez Tartu Agro AS (EUR/rok)

Rok	Podatek od nieruchomości (EUR/rok)
2000	[...]
2004	[...]
2005	[...]
2007	[...]
2009	[...]

Źródło: Władze Estonii.

2.5.7. Inwestycje w systemy melioracji gruntów opłacane przez Tartu Agro AS

- (91) W dniu 6 lutego 2023 r. władze Estonii przedstawiły dodatkowe informacje na temat zobowiązania do dokonywania w każdym roku kalendarzowym inwestycji w wysokości [...] EEK ([...] EUR) w odnowę systemów melioracji gruntów, które to informacje nie były dostępne w momencie dokonywania oceny pierwotnej decyzji.
- (92) Władze Estonii wyjaśniły, że odnowę systemów melioracji gruntów na gruntach państwowych objętych umową dzierżawy organizują dwa stowarzyszenia melioracji gruntów ⁽²¹⁾.
- (93) Zgodnie z ustawą o melioracji gruntów (Maaparanduseseadus) stowarzyszenie melioracji gruntów jest podmiotem prawnym prawa prywatnego. Jego członkami są właściciele systemów melioracji gruntów i inne podmioty, które czerpią korzyści z tej działalności.
- (94) W odniesieniu do przedmiotowej sprawy Estonia i Tartu Agro AS są członkami tych dwóch stowarzyszeń melioracji gruntów. Każde ze stowarzyszeń liczy około 200 innych członków. Estonia jest głównym właścicielem gruntów, za których utrzymanie odpowiadają te dwa stowarzyszenia.
- (95) Ponadto władze Estonii wyjaśniły, że stowarzyszenia melioracji gruntów zazwyczaj pobierają środki finansowe niezbędne do realizacji swoich inwestycji od swoich członków. Natomiast jeśli chodzi o grunty objęte umową dzierżawy, większa część inwestycji nie była finansowana przez członków stowarzyszeń, lecz ze środków zewnętrznych przekazywanych stowarzyszeniom melioracji gruntów.
- (96) Władze Estonii wyjaśniły, że w latach 2004–2019 stowarzyszenia melioracji gruntów otrzymały łącznie wsparcie w wysokości 2 102 953,38 EUR na inwestycje w systemy melioracji gruntów z Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej ⁽²²⁾ („EFOGR”) oraz Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich („EFRROW”) (łącznie „fundusze WPR”). Z tej kwoty 1 410 024 EUR wykorzystano na inwestycje w systemy melioracji gruntów na gruntach objętych umową dzierżawy.

⁽²¹⁾ Stowarzyszenie melioracji gruntów w Rahinge, zarejestrowane w dniu 17 kwietnia 2003 r. (numer rejestracji 80186585) oraz stowarzyszenie melioracji gruntów Jänese, zarejestrowane w dniu 27 lipca 2005 r. (numer rejestracji 80224305).

⁽²²⁾ Rozporządzeniem Rady (WE) nr 1290/2005 z dnia 21 czerwca 2005 r. w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej (Dz.U. L 209 z 11.8.2005, s. 1, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2005/1290/oj>) utworzono dwa europejskie fundusze rolnicze, a mianowicie Europejski Fundusz Rolniczy Gwarancji („EFRG”) mający na celu finansowanie środków rynkowych oraz Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich („EFRROW”) mający na celu finansowanie programów rozwoju obszarów wiejskich.

- (97) Oprócz wsparcia z funduszy WPR inwestycje były finansowane przez członków tych dwóch stowarzyszeń.
- (98) W porozumieniu z władzami Estonii w latach 2004–2019 przedsiębiorstwo Tartu Agro AS poniosło łącznie koszty w wysokości [...] EUR w odniesieniu do gruntów objętych umową dzierżawy.
- (99) Władze Estonii wyjaśniły, że w latach 2004–2019 przedsiębiorstwo Tartu Agro AS sfinansowało i zrealizowało następujące inwestycje (zob. tabela 5):

Tabela 5

Zobowiązanie dotyczące inwestycji, które faktycznie sfinansowało przedsiębiorstwo Tartu Agro AS

Rok	Zobowiązanie dotyczące inwestycji, które sfinansowało przedsiębiorstwo Tartu Agro AS (EUR/rok)
2004	[...]
2005	[...]
2006	[...]
2007	[...]
2008	[...]
2009	[...]
2010	[...]
2011	[...]
2012	[...]
2013	[...]
2014	[...]
2015	[...]
2016	[...]
2017	[...]
2018	[...]
2019	[...]
Ogółem	[...]

2.5.8. *Informacje rynkowe: dane dotyczące opłat za dzierżawę gruntów*

- (100) W tym przypadku dane dotyczące cen w odniesieniu do opłat za dzierżawę gruntów zawierają dane statystyczne pochodzące z następujących źródeł:
- 1) Urzędu Statystycznego Estonii (sekcja 2.5.8.1, zob. motyw 304) oraz
 - 2) uzyskanych opłat za dzierżawę gruntów wydzierżawionych przez Urząd Ziemski (sekcja 2.5.8.2, zob. motyw 314).
- (101) Ponadto, ponieważ dzierżawa gruntów jest uzależniona od wsparcia w ramach jednolitej płatności obszarowej, istotna dla oceny jest sytuacja w zakresie tej płatności.
- (102) Ponadto Komisja miała do dyspozycji trzy sprawozdania z wyceny sporządzone przez ekspertów zewnętrznych (sekcje 2.5.8.3–2.5.8.5), a mianowicie:
- 1) sprawozdanie Uus Maa (zob. motyw 309–311);
 - 2) sprawozdanie Pindi Kinnisvara (zob. motyw 305–308) oraz
 - 3) sprawozdanie Domus (zob. motyw 313).

- (103) Dnia 6 lutego 2023 r. władze Estonii wyraźnie wycofały jednak przedłożone sprawozdanie Pindi Kinnisvara, tj. sprawozdanie eksperta zewnętrznego, o którym mowa w motywie 116, z powodów wyjaśnionych w motywie 212. W trakcie postępowania wyjaśniającego, przed wydaniem pierwotnej decyzji, władze Estonii przedłożyły sprawozdanie Uus Maa, ponieważ służby Komisji poinformowały władze Estonii, że sprawozdania Pindi Kinnisvara nie można uznać za niezależne sprawozdanie, ponieważ zostało zlecone przez dzierżawcę.
- (104) Chociaż władze Estonii wycofały sprawozdanie Pindi Kinnisvara, Tartu Agro AS opiera swoje twierdzenia na tym sprawozdaniu, w związku z czym jest ono nadal częścią akt postępowania administracyjnego.
- (105) Sprawozdanie Uus Maa i sprawozdanie Domus zawierają szacunki dotyczące opłat za dzierżawę za określone okresy. W tych sprawozdaniach szacunki rynkowych opłat za dzierżawę opierają się na szczegółowej ocenie dzierżawionych działek. Natomiast sprawozdanie Pindi Kinnisvara nie zawierało żadnej analizy na poziomie działek i nie przedstawiono w nim szacunków dotyczących opłaty rynkowej za określone okresy. Ponadto sprawozdania ekspertów zewnętrznych znacznie różnią się od siebie pod względem sposobu, w jaki uwzględniają zobowiązania finansowe, o których mowa w motywach 61 i 68.

2.5.8.1. Opłaty rynkowe za dzierżawę: dane opublikowane przez Urząd Statystyczny Estonii

- (106) W dniach 17 kwietnia 2019 r. i 6 lutego 2023 r. władze Estonii przedłożyły sporządzone przez Urząd Statystyczny Estonii („urząd statystyczny”) dane statystyczne dotyczące opłat rynkowych za dzierżawę gruntów rolnych. Dane te są dostępne w publicznej bazie danych w tabeli zatytułowanej PM59 ⁽²³⁾.
- (107) Opublikowane dane dotyczące czynszów w podziale na lata, prowincje i rodzaje gruntów rolnych są następujące (zob. tabela 6 i tabela 7):

Tabela 6

Opłaty za dzierżawę według roku (Estonia) i rodzaju gruntów rolnych (EUR/ha)

Estonia	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Grunty orne					43	50	55	54	60	62	
Trwałe użytki zielone					30	38	38	40	47	50	
Grunty rolne łącznie	21	25	26	35	40	48	52	52	58	60	64

Źródło: Urząd statystyczny.

Tabela 7

Opłaty za dzierżawę według roku (prowincja Tartu) i rodzaju gruntów rolnych (EUR/ha)

Prowincja Tartu	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Grunty orne					52	58	65	61		77	
Trwałe użytki zielone					39	44	45	62			
Grunty rolne łącznie					50	56	63	61		75	

Źródło: Urząd statystyczny.

⁽²³⁾ Urząd Statystyczny Estonii: baza danych statystycznych, PM59: ceny użytkowanych gruntów rolnych i czynsze za hektar według prowincji https://andmed.stat.ee/en/stat/majandus__pellumajandus__pellumajanduse-majanduslik-arvepidamine/PM59, 8 stycznia 2024 r.

- (108) W piśmie z dnia 3 lutego 2023 r. władze Estonii odnotowały, że urząd statystyczny opublikował dane dotyczące opłat za dzierżawę gruntów rolnych od 2009 r. Źródło danych, metody gromadzenia danych i publikowane dane statystyczne różniły się w poszczególnych latach. Informacje na temat gruntów ornych i trwałych użytków zielonych w podziale na prowincje opublikowano w odniesieniu do lat 2013–2018.
- (109) W szczególności władze Estonii wyjaśniły, że do 2020 r. dane obejmowały również grunty dzierżawione nieodpłatnie oraz transakcje między podmiotami powiązanymi, które niekoniecznie odzwierciedlają cenę rynkową zgodnie ze standardową praktyką (zob. motywy 213 i 304).

2.5.8.2. Opłaty rynkowe za dzierżawę: dane dotyczące transakcji dzierżawy zrealizowanych przez Urząd Ziemski

- (110) W dniu 6 lutego 2023 r. władze Estonii przedłożyły dane, które nie były dostępne Komisji w trakcie postępowania wyjaśniającego przed wydaniem pierwotnej decyzji, dotyczące transakcji dzierżawy gruntów rolnych zrealizowanych przez Urząd Ziemski.
- (111) Urząd Ziemski jest organem publicznym w Estonii, który organizuje wycenę gruntów, prowadzi kontrole, sprzedaje grunty będące własnością państwa i wydzierżawia większe obszary gruntów nadających się do użytku rolniczego lub grunty orne, które mogą być niezbędne do celów publicznych w przyszłości. Średnie dokonane opłaty za dzierżawę gruntów rolnych dzierżawionych w prowincji Tartu – w tym wydzierżawionych Tartu Agro AS – przez Urząd Ziemski na aukcji publicznej w latach 2005–2022 – są następujące (zob. tabela 8):

Tabela 8

Opłaty za dzierżawę pobierane przez Urząd Ziemski (EUR/ha)

Rok	Liczba aukcji w prowincji Tartu	Liczba aukcji we wszystkich prowincjach	Mediana opłat za dzierżawę (EUR/ha) w prowincji Tartu	Średnia z median opłat za dzierżawę (EUR/ha) we wszystkich prowincjach
2005		9		34,60
2006	1	17	22	23,66
2007		36		36,92
2008		3		41,30
2009		15		52,90
2010	1	14	39,2	36,58
2011	1	14	59	55,88
2012	20	144	95,6	80,39
2013	17	174	218,6	122,31
2014	19	357	170	109,85
2015	18	386	181,2	107,63
2016	21	395	154	95,27
2017	23	428	136,5	88,00
2018	36	511	170,3	101,03
2019	62	517	168,6	115,13

Źródło: Władze Estonii.

- (112) Urząd Ziemski zawiera umowy dzierżawy zazwyczaj na czas określony wynoszący pięć lat. Grunty są dzierżawione lub sprzedawane po najwyższej cenie oferowanej na aukcjach publicznych. Aukcje te są otwarte dla wszystkich zainteresowanych stron. Oferty składa się drogą elektroniczną w formie aukcji.

- (113) Oferenci, którzy zaoferowali najwyższą cenę, nabywają zarówno prawo do dzierżawy gruntu, jak i preferencyjne prawo do dalszego użytkowania gruntu po wygaśnięciu dzierżawy – czy to w następstwie zakupu gruntu czy też jego dalszego dzierżawienia zgodnie z decyzją państwa (motyw 144).
- (114) Dzierżawcy są zobowiązani do:
- opłacania czynszu;
 - płacenia podatku od nieruchomości oraz
 - utrzymania gruntów w dobrym stanie.
- (115) Ponadto, jeśli z dzierżawcą sporządzono pisemną umowę, dzierżawiony grunt można również poddawać modyfikacjom i ulepszeniom wykraczającym poza standardowe utrzymanie, a koszty takich inwestycji są następnie odliczane od czynszu.

2.5.8.3. Opłaty rynkowe za dzierżawę: szacunki na podstawie opracowania zewnętrznego eksperta Pindi Kinnisvara

- (116) W dniu 3 października 2014 r. władze Estonii przedłożyły sprawozdanie, zlecone przez Tartu Agro AS, z dnia 12 kwietnia 2013 r., dotyczące wyników ekspertyzy przeprowadzonej przez prywatne przedsiębiorstwo zajmujące się nieruchomościami, AS Pindi Kinnisvara („sprawozdanie Pindi Kinnisvara”). Jak jednak wspomniano w motywach 103 i 104, w dniu 6 lutego 2023 r. władze Estonii wyraźnie wycofały sprawozdanie Pindi Kinnisvara (zob. również motyw 305). Wspomniana wycena przedstawiona w sprawozdaniu Pindi Kinnisvara miała na celu udzielenie odpowiedzi na następujące pytanie: „Jaka jest roczna cena dzierżawy netto, wyrażona w euro za hektar, gruntów rolnych w atrakcyjnej lokalizacji w prowincji Tartu, w której około 90 % gruntów to grunty orne, zważywszy na spoczywający na dzierżawcy obowiązek dokonywania ukierunkowanych inwestycji w odniesieniu do gruntów ornych (odnowa systemów melioracji gruntów, ochrona roślin, nawożenie nawozami mineralnymi, nawożenie nawozami organicznymi, wapnowanie, kontrola owsa głuchego i utrzymanie poboczy dróg), które wynoszą około 104 EUR/ha gruntów ornych rocznie?”.
- (117) W sprawozdaniu Pindi Kinnisvara stwierdzono, że rynkowa stawka dzierżawy netto gruntów odpowiadających obszarowi opisanemu w zapytaniu wynosi 20–30 EUR/ha gruntów ornych rocznie. W sprawozdaniu tym zauważono, że umowy dzierżawy zazwyczaj nie nakładają obowiązku dokonywania inwestycji *ad hoc* podobnych do tych, o których mowa we wniosku, i stwierdzono, że zobowiązania finansowe związane z takimi inwestycjami wpływają na stawkę dzierżawy netto odwrotnie proporcjonalnie do kwoty zobowiązania umownego na jednostkę powierzchni dzierżawionych gruntów.
- (118) Ponadto w sprawozdaniu tym odnotowano następujące opłaty rynkowe za dzierżawę, opierając się na informacjach zebranych podczas rozmów z rolnikami:

Tabela 9

Opłaty za dzierżawę zgodnie ze sprawozdaniem Pindi Kinnisvara (EUR/ha)

Rodzaj umowy	Szacunkowe opłaty rynkowe za dzierżawione grunty w sprawozdaniu Pindi Kinnisvara
Istniejące umowy	30–50 EUR/ha
Przedłużone obowiązujące umowy i nowe umowy	50–100 EUR/ha
Obszary dobrze rozwinięte logistycznie i konkurencyjne	Opłata za dzierżawę jest czasami wyższa niż 100 EUR/ha

Źródło: Sprawozdanie Pindi Kinnisvara z dnia 12 kwietnia 2013 r.

2.5.8.4. Opłaty rynkowe za dzierżawę: szacunki na podstawie opracowania zewnętrznego eksperta Uus Maa

- (119) W dniu 1 lutego 2016 r. władze Estonii przedłożyły sprawozdanie z dnia 10 grudnia 2015 r. dotyczące wyniku oceny dokonanej przez prywatne przedsiębiorstwo zajmujące się nieruchomościami, Uus Maa Tartu büroo OÜ („sprawozdanie Uus Maa”). Sprawozdanie to zostało zlecone przez władze Estonii, natomiast sprawozdanie Pindi Kinnisvara zostało zlecone przez Tartu Agro AS.
- (120) W sprawozdaniu Uus Maa ocenie poddano obszar będący przedmiotem umowy dzierżawy. W sprawozdaniu opisano szczegółowo cechy działek, w tym prawa budowlane, użytkowanie gruntów i jakość gruntów.
- (121) Ocena ta miała dwa cele: po pierwsze, oszacowanie rynkowej wartości dzierżawy aktywów w latach 2000–2014, czyli czynszu, jaki dany składnik aktywów najprawdopodobniej uzyskałby na wolnym rynku i po drugie, ocena, czy klauzula 10.2 umowy dzierżawy dotycząca zobowiązań finansowych wynikających z umowy dzierżawy (motyw 68) była normalną praktyką rynkową.
- (122) W sprawozdaniu Uus Maa zauważa się, że na początku XXI wieku umowy dzierżawy były zazwyczaj dość proste i ogólnikowe i obejmowały jedynie opłatę za dzierżawę i warunki płatności. W sprawozdaniu opisano, w jaki sposób obowiązki związane z melioracją gruntów i regularnym utrzymaniem poboczy dróg leżą w gestii dzierżawców, gdyż są to podmioty użytkujące nieruchomość i czerpiące z niej korzyści. Zwrócono jednak uwagę, że obowiązki te ujmowano w umowach dzierżawy w sposób ogólny, podczas gdy umowa dzierżawy szczegółowo określa, jak należy rozdysonować roczne wydatki na pokrycie kosztów utrzymania. Ponadto w sprawozdaniu zauważono, że budowa lub wymiana systemów melioracji gruntów jest inwestycją w nieruchomość właściciela i jeżeli takie zobowiązanie zostało uzgodnione, jest to istotne zobowiązanie oprócz płatności za dzierżawę i co do zasady jest wyraźnie określone w umowach.
- (123) W sprawozdaniu Uus Maa stwierdzono, że nie jest przyjęte, aby w umowach dzierżawy uwzględniać zobowiązania finansowe w formie mierzalnej pod względem pieniężnym, oraz że umowa dzierżawy z pewnością nie odpowiada normalnym umowom w odniesieniu do okresu jej obowiązywania i wielkości dzierżawionych hektarów. W sprawozdaniu Uus Maa uznano, że przede wszystkim ze względu na okres obowiązywania umowy dzierżawy istotne było ustalenie, że należy utrzymać przeznaczenie i żyzność gruntów.
- (124) Ponadto w sprawozdaniu Uus Maa omówiono kwestię rozwoju kultury dzierżawy, a następnie opisano, jak zasadniczo od 2005 r. umowy dzierżawy rozszerzono o obowiązek zapłaty podatku od nieruchomości oraz uiszczania innych opłat związanych z dzierżawą, głównie podatku dochodowego, a także, jak od 2010 r. do umów dzierżawy wprowadzono klauzule dotyczące przeznaczenia gruntu i agronomicznego postępowania ostrożnościowego wyrażone w formie ogólnej, tak aby każdy z dzierżawców sam decydował o rodzaju wykorzystywanych surowców i wielkości inwestowanych środków, ponieważ kwestie te zależą bezpośrednio od rodzaju uprawianych roślin oraz lokalizacji i charakteru dzierżawionych gruntów.
- (125) Jeżeli chodzi o rynkowe opłaty za dzierżawę, w sprawozdaniu Uus Maa przedstawiono dane dotyczące gruntów ornych w prowincji Tartu (sekcja 7.1 sprawozdania) oraz zmiany opłat za dzierżawę gruntów objętych umową dzierżawy na przestrzeni ostatnich 15 lat (sekcja 8.2.2 sprawozdania). W sprawozdaniu przedstawiono szacunki jedynie w podziale na okresy⁽²⁴⁾, tj. 2000–2004 (przed przystąpieniem Estonii do UE), 2005–2009 oraz 2010–2014 (zob. tabela 11 i tabela 12).
- (126) Jeżeli chodzi o okres poprzedzający przystąpienie Estonii do UE, w sprawozdaniu wyjaśniono, że w momencie zawarcia pierwotnej umowy dzierżawy (tj. w 2000 r.) i przed przystąpieniem Estonii do UE nie przewidywano gwałtownego zwiększenia powierzchni gruntów ornych, a umowy dzierżawy nie były szczególnie powszechne. Według sprawozdania:
- a) opłata za dzierżawę gruntów w prowincji Tartu obejmowała jedynie użyteczne grunty orne i w 2000 r. wynosiła 100 EEK/ha (6,4 EUR/ha). Nie dokonano żadnych płatności za torfowiska, poldery i łąki, ponieważ nie istniał rynek dzierżawy takich terenów, oraz
 - b) opłata za dzierżawę gruntu na podstawie umowy dzierżawy w latach 2000–2004 szacowana jest na 6–10 EUR/ha.

⁽²⁴⁾ W sprawozdaniu nie podano szacunkowych opłat za dzierżawę w ujęciu rocznym, lecz za okres 2000–2004.

(127) W szczególności w odniesieniu do lat 2001–2003 w sprawozdaniu Uus Maa wyjaśniono, że więcej umów dzierżawy zaczęto zawierać dopiero od 2001 r., kiedy przystąpienie Estonii do UE stało się prawdopodobne. W sprawozdaniu stwierdzono, że:

- a) opłata za dzierżawę gruntów ornych w prowincji Tartu wynosiła około 10 EUR/ha oraz
- b) w sprawozdaniu nie przedstawiono szczegółowych danych dotyczących opłaty za dzierżawę gruntu objętego umową dzierżawy, ale – jak wskazano w motywie 125 – ustalono, że w latach 2000–2004 opłaty za dzierżawę szacuje się na 6–10 EUR/ha.

(128) Zgodnie ze sprawozdaniem Uus Maa w 2004 r.:

- a) w prowincji Tartu najniższa szacowana opłata za dzierżawę wynosiła 10 EUR/ha oraz
- b) opłata za dzierżawę gruntów objętych umową dzierżawy nie była ustalana corocznie, lecz, jak wyjaśniono w motywie 126, w latach 2000–2004 była szacowana na 6–10 EUR/ha.

(129) Zgodnie ze sprawozdaniem Uus Maa w latach 2005–2009:

- a) opłata za dzierżawę gruntów ornych w prowincji Tartu wynosiła 10–20 EUR/ha oraz
- b) wysokość opłaty za dzierżawę gruntu objętego umową dzierżawy szacowało się na 10–20 EUR/ha.

Tabela 10

Szacunkowa opłata za dzierżawę gruntów objętych umową dzierżawy (EUR/ha)

	2000–2004	2005–2009	2010–2014
Grunty	6–10	10–20	30–50

Tabela 11

Szacunkowa opłata za dzierżawę gruntów w prowincji Tartu (EUR/ha)

	2000	2001–2003	2004	2005–2009	2010–2014
Grunty	6,4	10	10–20	10–20	25–60

(130) W sprawozdaniu podkreślono wpływ możliwości przystąpienia Estonii do UE na opłaty za dzierżawę gruntów. Zauważono, że umowy dzierżawy gruntów były zawierane również na okres 2–3 lat, ponieważ zakładano, że przystąpienie do UE może mieć wpływ na rynek dzierżawy gruntów i wysokość czynszów.

(131) W sprawozdaniu Uus Maa podsumowano zwykłe praktyki rynkowe na dzierżawionych gruntach w latach 2000–2014, w podziale na trzy następujące okresy (zob. tabela 12):

Tabela 12

Praktyki rynkowe na gruntach stanowiących podstawę umowy dzierżawy zgodnie ze sprawozdaniem Uus Maa

	2000–2004	2005–2009	2010–2014
Podatek od nieruchomości	Placony przez dzierżawcę	Placony przez dzierżawcę	Placony przez właściciela
Dodatkowe zobowiązania umowne dzierżawcy	Brak	Odnowa systemów melioracji gruntów i czyszczenie zbiorników bezodpływowych – brak wymiaru pieniężnego	Ukierunkowane użytkowanie gruntów zgodne z wymogami agrotechnicznymi
Zmiana wysokości czynszu w umowach dzierżawy	-	-	Wzrost o 5 % rocznie

- (132) W sprawozdaniu Uus Maa stwierdzono, że istnienie umowy dzierżawy nie ma wpływu na wynik oszacowany na podstawie celu wyceny. W sprawozdaniu tym zauważono, że mając na uwadze lokalizację, wielkość i stan nieruchomości, jej płynność można uznać za wysoką. Ponadto w sprawozdaniu stwierdzono, że wycena charakteryzuje się umiarkowaną dokładnością, a faktyczny czynsz może różnić się o $\pm 20\%$.
- (133) Jeżeli chodzi o zobowiązania dodatkowe oraz inne prawa i obowiązki dzierżawcy wynikające z umowy, w sprawozdaniu Uus Maa stwierdzono, że ulepszenia dokonane przez dzierżawcę, które z wyprzedzeniem uzgodniono na piśmie z wydzierżawiającym, stają się własnością wydzierżawiającego, który musi zobowiązać się do nabycia ich po zwykłej wartości po wygaśnięciu umowy dzierżawy (zob. motyw 69).
- (134) Ponadto sprawozdanie Uus Maa zawiera przegląd rynku w Estonii, a w szczególności rynku gruntów rolnych w prowincji Tartu.
- (135) Jeżeli chodzi o dane opublikowane przez urząd statystyczny, w sprawozdaniu Uus Maa zauważono, że od 2009 r. urząd statystyczny gromadzi dane dotyczące opłat za dzierżawę gruntów rolnych, ale rzeczywista średnia opłata za dzierżawę gruntów ornych była w rzeczywistości wyższa niż podana w tych statystykach (zob. motywy 109 i motywy 213–214).
- (136) Ponadto w sprawozdaniu zauważono, że od czasu wprowadzenia jednolitych płatności obszarowych opłaty za dzierżawę gruntów ornych były bezpośrednio powiązane ze stawkami jednostkowymi jednolitej płatności obszarowej i w sposób dorozumiany z nich wynikały (zob. motyw 80). W sprawozdaniu odnotowuje się następujące jednolite płatności obszarowe (zob. tabela 13).

Tabela 13

Wsparcie w ramach jednolitej płatności obszarowej w Estonii zgodnie ze sprawozdaniem Uus Maa (EUR/ha)

Rok	Wsparcie w ramach jednolitej płatności obszarowej (EUR/ha)	Rok	Wsparcie w ramach jednolitej płatności obszarowej (EUR/ha)
2004	26,46	2010	80,90
2005	33,66	2011	91,10
2006	42,17	2012	100,48
2007	48,55	2013	109,20
2008	59,60	2014	114,09
2009	70,80		

2.5.8.5. Opłaty rynkowe za dzierżawę: szacunki na podstawie opracowania zewnętrznego eksperta Domus Kinnisvara

- (137) W dniu 7 lutego 2023 r. władze Estonii przedłożyły sprawozdanie z wyników wyceny gruntów wydzierżawionych przedsiębiorstwu Tartu Agro AS przeprowadzonej przez prywatne przedsiębiorstwo z branży nieruchomości Domus Kinnisvara („sprawozdanie Domus”).
- (138) Sprawozdanie Domus datowane jest na dzień 14 marca 2020 r., z datą wyceny ⁽²⁵⁾ 18 lutego 2020 r.
- (139) Celem wyceny było przedstawienie opłaty za dzierżawę i wartości rynkowej, aby określić cenę wywoławczą aukcji dzierżawy gruntów.
- (140) Z celu wyceny wynika, jak wskazano w sprawozdaniu Domus, że przedmiotowa umowa dzierżawy (zob. motyw 55), której data wygaśnięcia przypada na 15 listopada 2025 r., nie jest uwzględniana w ocenie.
- (141) W sprawozdaniu Domus odnotowano, bez dalszej analizy, [...].

⁽²⁵⁾ Data wyceny to dzień, w którym przedstawiono wynik wyceny (opłatę za dzierżawę).

- (142) W sprawozdaniu Domus przeanalizowano opłaty za dzierżawę gruntów dzierżawionych przez rolników w prowincji Tartu w 2020 r.
- (143) Komisja zauważa, że okres niniejszego postępowania wyjaśniającego kończy się w dniu 31 grudnia 2019 r. (motyw 15). W związku z tym szacunki opłat za dzierżawę w 2000 r. przedstawione w sprawozdaniu Domus nie są istotne dla przedmiotowej sprawy. W celu zapewnienia przejrzystości Komisja zauważa jednak, że zgodnie z tym sprawozdaniem całkowity obszar objęty umowami dzierżawy wynosił 667,14 ha, mediana rocznej ceny wynosiła 140 EUR/ha, a średnia roczna opłata za dzierżawę – 150 EUR/ha. Średnie opłaty za dzierżawę były niższe w gminie Peipsi, natomiast wyższe w Tartu. W sprawozdaniu Domus zauważono, że według Urzędu Ziemskiego mediana rocznej ceny gruntów będących własnością państwa w prowincji Tartu w 2019 r. wynosiła 174 EUR/ha, a średnia cena wynosiła 186 EUR/ha, podczas gdy w przypadku użytków zielonych mediana ceny wynosiła 59 EUR/ha rocznie, a średnia cena – 73 EUR/ha.
- (144) W sprawozdaniu Domus stwierdzono, że biorąc pod uwagę fakt, iż opłaty na aukcjach państwowych są z reguły wyższe od opłat za dzierżawę w sektorze prywatnym, cena wywoławcza na publicznej aukcji, ustalona w oparciu o średnią roczną opłatę za dzierżawę gruntów przez rolników w prowincji Tartu, wyniosła 150 EUR/ha. W sprawozdaniu Domus oszacowano, że rzeczywista wartość wyceny może odbiegać o $\pm 10\%$ od oszacowanej wartości początkowej.

2.5.9. Jakość gruntów wydzierżawionych przedsiębiorstwu Tartu Agro AS

- (145) Informacje na temat jakości dzierżawionych gruntów pochodzą z następujących źródeł:
- 1) sprawozdania Domus;
 - 2) sprawozdania Uus Maa oraz
 - 3) danych Urzędu Ziemskiego.
- (146) W sprawozdaniu Pindi Kinnisvara (zob. motywy 104 i 305–308) nie oceniono jakości gruntów wydzierżawionych przedsiębiorstwu Tartu Agro AS, w związku z czym nie przedstawiono w nim odpowiednich informacji na temat jakości wydzierżawionych gruntów. Stwierdzono w nim jednak, że celem oceny była wycena gruntów rolnych znajdujących się w atrakcyjnej lokalizacji w prowincji Tartu (motyw 116).
- (147) Ponadto strony wyraziły swoje opinie na temat jakości dzierżawionych gruntów.

2.5.9.1. Informacje na temat jakości gruntów na podstawie sprawozdania Uus Maa

- (148) Jeżeli chodzi o jakość dzierżawionych gruntów, w sprawozdaniu Uus Maa szczegółowo przeanalizowano wymienione poniżej 52 jednostki ewidencji gruntów, ich jakość, sposób użytkowania i lokalizację. W sprawozdaniu stwierdzono, że jeśli chodzi o rodzaj gleby, zdecydowana większość poddanych ocenie gruntów to uprawne grunty orne przeciętnego typu, na których prowadzone są uprawy, zgodnie z mapą glebową Urzędu Ziemskiego, a także dobre grunty orne pod uprawy i pojedyncze jednostki gruntowe na gruntach ornych typu trawiastego (zob. tabela 14).

Tabela 14

Użytkowanie dzierżawionych jednostek ewidencji gruntów (sprawozdanie Uus Maa)

Obszar	Obszar całkowity (ha)	w tym grunty orne (ha)	Liczba jednostek katastralnych
Raudteepõllu	35,47	33,76	1
Tartu Agro AS ⁽²⁶⁾	1 378,40	1 283,69	22
Biopõllu	29,03	28,31	1
Briti	5,18	4,48	1
Eerika	17,85	17,56	1
Eerike	10,55	10,54	1

⁽²⁶⁾

Obszar	Obszar całkowity (ha)	w tym grunty orne (ha)	Liczba jednostek katastralnych
Eino	93,17	81,05	2
Haavakannu	12,47	12,18	2
Heinaseemne	2,56	2,34	1
Kandipõllu	141,80	123,70	1
Koolipõllu	38,30	37,80	1
Liivaaugu	26,60	19,50	1
Malle	5,00	4,86	1
Muide	16,72	16,33	1
nr 4495104	324,43	303,44	5
nr 4495304	4,20	4,17	2
Olevi	133,72	129,76	1
Oraspõllu	55,80	54,40	1
Pikapõllu	697,10	631,10	1
Põllu	3,69	3,50	1
Prosta	5,10	5,08	1
Saviaugu	9,80	9,50	1
Voore-Rähni	23,05	22,45	2
Łącznie (w ha)	3 069,99	2 839,50	52

(149) 22 % gruntów ornych sklasyfikowano jako grunty o dobrej jakości, a 78 % – o średniej jakości, według powierzchni, jak pokazano w poniższej tabeli (zob. tabela 15).

Tabela 15

Jakość dzierzawionych jednostek ewidencji gruntów (sprawozdanie Uus Maa)

Obszar według klasyfikacji jakości	Obszar całkowity (ha)	w tym grunty orne (ha)
Średnia	2 429,30	2 224,22
Raudteepõllu	35,47	33,76
Tartu Agro AS	1 050,33	959,66
Eerika	17,85	17,56
Eino	93,17	81,05
Haavakannu	1,48	1,45
Kandipõllu	141,80	123,70
Liivaaugu	26,60	19,50
nr 4495104	185,94	181,98
nr 4495304	4,20	4,17
Olevi	133,72	129,76
Pikapõllu	697,10	631,10

Obszar według klasyfikacji jakości	Obszar całkowity (ha)	w tym grunty orne (ha)
Põllu	3,69	3,50
Prosta	5,10	5,08
Saviaugu	9,80	9,50
Voore-Rähni	23,05	22,45
Dobra	640,69	615,28
Tartu Agro AS	328,07	324,03
Biopõllu	29,03	28,31
Briti	5,18	4,48
Eerike	10,55	10,54
Haavakannu	10,99	10,73
Heinaseemne	2,56	2,34
Koolipõllu	38,30	37,80
Malle	5,00	4,86
Muide	16,72	16,33
nr 4495104	138,49	121,46
Oraspõllu	55,80	54,40
Ogółem	3 069,99	2 839,50

- (150) W sprawozdaniu Uus Maa zauważono, że wartość użytkową gleby gruntów ornych najlepiej ustala się na podstawie oceny glebowej lub bonitacji, przedstawianej jako wskaźnik liczbowy w skali 100-punktowej.
- (151) W sprawozdaniu Uus Maa stwierdzono, że w przypadku gruntów wydierżawionych przedsiębiorstwu Tartu Agro AS wskaźnik ten jest wyższy od średniej żyzności gleb zarówno w Estonii, jak i w prowincji Tartu.
- (152) Zgodnie z tym sprawozdaniem całkowita powierzchnia gruntów zabudowanych, zalesionych oraz o niższej żyzności stanowi 5 %. Pod względem rodzaju gleby zdecydowaną większość ocenianych gruntów stanowią grunty orne o przeciętnej jakości, a także dobre grunty orne.
- (153) Jeżeli chodzi o łączną jakość aktywów, w sprawozdaniu Uus Maa stosuje się trzy kategorie jakości: A, B i C, z których A jest kategorią najwyższą, a C najniższą, i wyjaśnia się, że przy określaniu kategorii jakości każdy czynnik oceniany jest odrębnie przy użyciu wskazanej skali A–C, natomiast ogólna ocena nieruchomości jest wypadkową oceny tych trzech czynników.
- (154) W sprawozdaniu Uus Maa stwierdzono, że kategorią jakości wszystkich jednostek gruntów w nieruchomości będącej przedmiotem wyceny jest AA.

2.5.9.2. Informacje na temat jakości gruntów na podstawie sprawozdania Domus

- (155) W sprawozdaniu Domus oceniono szczegółowo 1 373,91 ha, które wydierżawiono przedsiębiorstwu Tartu Agro AS. W sprawozdaniu Domus szczegółowo omówiono cechy tych jednostek katastralnych, w tym jakość gleby i użytkowanie działek jako gruntów ornych, użytków zielonych, terenów leśnych lub innych obszarów.
- (156) W sprawozdaniu Domus stwierdzono, że ogólna jakość aktywów, oceniana w skali A-B-C (gdzie A oznacza najwyższą, a C najniższą jakość), wynosi B--.
- (157) Odnotowano cztery pozytywne czynniki (duży zestaw bloków pól na jednym obszarze; grunty orne są uprawiane, a użytki zielone utrzymywane; grunty orne i użytki zielone kwalifikują się do objęcia pomocą w ramach WPR; jednostki katastralne gruntów w przeważającej części przylegają do drogi publicznej) i jeden czynnik negatywny (niektóre jednostki katastralne mają niższą jakość gleby).

- (158) W sprawozdaniu Domus przy ocenie wartości sprzedaży gruntów wykorzystano transakcje referencyjne. W celu porównania transakcji referencyjnych z wycenianymi aktywami dokonano szczegółowej analizy niektórych cech i odpowiednio dostosowano transakcje referencyjne. Celem dostosowania było oszacowanie, w jakim stopniu różnica w parametrze wycenianego składnika aktywów zmienia wartość rynkową transakcji referencyjnej.
- (159) W ocenie zawartej w sprawozdaniu Domus odnotowano następujące elementy: czas transakcji, efekt skali (wielkość obszaru), odsetek gruntów ornych, zwartość, żyzność gleby, stan gruntów ornych, przeznaczenie, kwalifikowalność do wsparcia w ramach WPR, dostęp.

2.5.9.3. Informacje na temat jakości gruntów na podstawie danych z Urzędu Ziemskiego

- (160) W dniu 6 lutego 2023 r. pismem z 3 lutego 2023 r. Ministerstwo ds. Obszarów Wiejskich przekazało Komisji dane dotyczące klasyfikacji jakości gruntów wydzierżawionych przedsiębiorstwu Tartu Agro AS, gruntów w prowincji Tartu i w Estonii.
- (161) Władze Estonii wyjaśniły, że żyzność gleby na gruntach rolnych zależy również od wielu innych istotnych czynników, ale klasyfikacja gleby – jako ocena jej cech w dłuższej perspektywie – była wskaźnikiem, który można zmierzyć.
- (162) Z danych tych wynika, że średnia ważona klasyfikacja gruntów rolnych wydzierżawionych przez Urząd Ziemski jest nieco lepsza (44 pkt) niż średnia klasyfikacja w Estonii (41 pkt) oraz że średnia ważona klasyfikacja gruntów rolnych wydzierżawionych w prowincji Tartu wynosi 45 pkt
- (163) Jeżeli chodzi o grunty rolne wydzierżawione przedsiębiorstwu Tartu Agro AS, średnia ważona klasyfikacja wynosi 47 pkt, przy czym punkty mieszczą się w przedziale 32–62 pkt

3. UWAGI ESTONII I ZAINTERESOWANYCH STRON PRZED WYDANIEM WYROKU SĄDU

3.1. Uwagi Estonii przed wydaniem wyroku przez Sąd

- (164) Sytuacja Estonii zmieniła się, przy czym istnieją znaczne różnice między argumentami przedstawionymi przed wyrokiem Sądu i po jego wydaniu, w szczególności w odniesieniu do istnienia pomocy (zob. motywy 184 i 216). Ponieważ jednak Estonia nie wycofała formalnie swoich wcześniejszych argumentów, zostały one również przedstawione przez Komisję.
- (165) Przed wydaniem wyroku przez Sąd Estonia zauważyła w odniesieniu do procedury przetargowej, że w momencie podpisywania umowy dzierżawy procedura przetargowa odbywała się zgodnie z prawem krajowym.
- (166) W odniesieniu do kwestii przejrzystości i niedyskryminacji władze Estonii wyjaśniły, że przedsiębiorstwo Aiu Põllumajanduse OÜ wykluczono z negocjacji, ponieważ nie spełniało wymogów określonych w ogłoszeniu o przetargu (motywy 52 i 53).
- (167) W szczególności wniosek tego przedsiębiorstwa nie zawierał decyzji zarządu o uczestnictwie w przetargu ani karty rejestracyjnej spółki z rejestru przedsiębiorców, która potwierdzałaby jego zdolność prawną. Z pkt 32 i 55 warunków jasno wynika, że przedstawienie tych dokumentów było obowiązkowe. Dokumenty te były niezbędne, aby umożliwić organowi prowadzącemu przetarg uzyskanie pewności co do tego, że przedsiębiorstwo rzeczywiście istnieje oraz że osoba składająca ofertę została upoważniona do reprezentowania danego podmiotu prawnego.
- (168) Przedsiębiorstwo Aiu Põllumajanduse OÜ nie przedstawiło tych informacji, w związku z czym ministerstwo miało obowiązek wykluczenia tego przedsiębiorstwa z przetargu, zgodnie z pkt 33 warunków. W związku z powyższym według władz Estonii w procedurze przetargowej nie doszło do dyskryminacji czy braku przejrzystości.

- (169) W odniesieniu do biznesplanu władze Estonii wyjaśniają, że w 2000 r. nie istniały w tym zakresie żadne szczególne wymogi, ale powszechną praktyką było uwzględnianie w biznesplanie części opisujących pomysł na działalność, zasoby, prognozy finansowe (w tym ocenę kosztów i korzyści), ocenę ryzyka itp. Biznesplan był wymagany do celów oceny wizji oferenta i możliwości wykorzystania przez niego gruntów rolnych – w tym przechowywania krajowej rezerwy materiału siewnego i rozmnażania wysokopłennych odmian materiału siewnego zgodnie z normami OECD – na podstawie przekazanych prognoz finansowych.
- (170) Według władz Estonii biznesplan przedsiębiorstwa Tartu Agro AS zawierał informacje wymagane do podjęcia przedmiotowych decyzji.
- (171) W biznesplanie przedsiębiorstwa Aiu Põllumajanduse OÜ nie wyjaśniono, w jaki sposób przedsiębiorstwo miałoby zrealizować swoją wizję. W sprawozdaniu komisji oceniającej stwierdzono, że „[p]rzedłożony biznesplan nie spełnia wymogów; nie zawiera absolutnie żadnej analizy ani żadnych planów; zaoferowano opłatę za dzierżawę w wysokość 200 EEK/ha, ale nie jest jasne, w jaki sposób uiszczenie opłaty za dzierżawę zostanie zagwarantowane”. Władze Estonii stwierdziły zatem, że nie ma pewności, czy przedsiębiorstwo Aiu Põllumajanduse OÜ znajdowało się w takiej sytuacji finansowej i posiadało takie doświadczenie i zdolności, które umożliwiłyby uiszczenie opłaty za dzierżawę w oferowanej wysokości przez cały czas trwania umowy dzierżawy. Nie było również pełnej jasności co do tego, jak przedsiębiorstwo Aiu Põllumajanduse OÜ mogłoby zagwarantować spełnienie wymogów określonych w ogłoszeniu o przetargu.
- (172) Jeżeli chodzi o to, czy procedura przetargowa była bezwarunkowa, władze Estonii stwierdziły, że decyzja o nałożeniu dodatkowego wymogu w ramach przetargu (motyw 44), która wymagała kontynuacji produkcji rolnej przez przedsiębiorstwo Tartu Agro AS, nie była warunkowa. Warunku kontynuacji produkcji rolnej przez przedsiębiorstwo Tartu Agro AS nie określono w procedurze przetargowej z myślą o działalności Tartu Agro AS jako przedsiębiorstwa, ale w odniesieniu do jego produkcji rolnej, a mianowicie konieczności i obowiązku rozmnażania określonych wysokopłennych odmian materiału siewnego, które spełniają normy OECD, oraz przechowywania ich w krajowej rezerwie materiału siewnego. W związku z tym według władz Estonii warunek ten miał obiektywne uzasadnienie.
- (173) Ponadto według władz Estonii wymóg rozmnażania i przechowywania materiału siewnego miał charakter obiektywny i pozwalał wszystkim zainteresowanym stronom uczestniczyć w przetargu. W ogłoszeniu o przetargu nie wskazano uczestnikom żadnej konkretnej metody. Przeciwnie, założeniem było, aby w przetargu uczestniczyła jak najszersza grupa przedsiębiorstw rolnych. Ministerstwo nie określiło zatem żadnych ograniczeń dotyczących czasu lub przestrzeni w odniesieniu do spełnienia warunku dalszego prowadzenia produkcji rolnej i każda strona zainteresowana uczestnictwem w przetargu miała możliwość podjęcia samodzielnej decyzji co do metody spełnienia obowiązku rozmnażania i przechowywania przedmiotowych odmian materiału siewnego.
- (174) Pierwotnie wspomniany wymóg rozmnażania materiału siewnego, zgodnie ze standardami OECD, i przechowywania go w krajowej rezerwie materiału siewnego wprowadzono na podstawie rozporządzenia ministra rolnictwa nr 55 z dnia 30 kwietnia 1997 r. W rozporządzeniu tym nałożono obowiązek rozmnażania i przechowywania materiału siewnego na poprzednika przedsiębiorstwa Tartu Agro AS – państwowe gospodarstwo rolne Tartu.
- (175) W związku z powyższym władze Estonii uznały, że procedurę przetargową przeprowadzono w sposób przejrzysty, niedyskryminacyjny i bezwarunkowy.
- (176) Władze Estonii twierdziły również, że wartość opłaty za dzierżawę odpowiadała wartości rynkowej z następujących powodów. Po pierwsze, w decyzji o wszczęciu postępowania nie wzięto odpowiednio pod uwagę jakości gruntów, ponieważ co najmniej 12,34 % dzierżawionego gruntu nie nadawało się do produkcji rolnej. Precyzując, łączna powierzchnia 377,92 ha obejmuje: (i) 42,4 ha gruntów leśnych; (ii) 260,5 ha trwałych użytków zielonych, mianowicie *terasę zalewową rzeki Emajõgi* (naturalne użytki zielone) oraz (iii) 75,02 ha dróg, ścieżek i rowów między działkami katastralnymi. Wewnątrz działek katastralnych występowały również drogi, ścieżki i rowy, których łączny obszar zmierzono.
- (177) Po drugie, w czasie przetargu producenci rolni w Estonii mieli bardzo niewielkie możliwości gospodarcze. Według danych z 2001 r. średnia wielkość gospodarstwa rolnego wynosiła 15,6 ha. W sumie istniały 24 gospodarstwa rolne o powierzchni większej niż 2 000 ha, z czego jedynie 8 było porównywalne z przedmiotem przetargu, jako że posiadało wykorzystywaną powierzchnię użytków rolnych większą niż 3 000 ha. W rezultacie było bardzo niewiele producentów rolnych zainteresowanych dzierżawą gruntów rolnych o powierzchni powyżej 3 000 ha przeznaczonych do wykorzystywania w określonych celach, którzy byli gotowi ponieść takie ryzyko i mieli ku temu możliwości.

- (178) Po trzecie, również fakt, że rynek dzierżaw nie istniał, stwarzał ograniczenia w kwestii możliwej opłaty za dzierżawę. W momencie podpisania umowy dzierżawy grunt zasadniczo oddawano w użytkowanie bezpłatnie, aby nie dopuścić, by leżał odłogiem. Z tego powodu ministerstwo musiało wykazać się podczas ustalania warunków zarówno rozsądkiem, jak i elastycznością.
- (179) Po czwarte, władze Estonii argumentowały, że zobowiązania finansowe należy uznać za dochód z tytułu czynszów na rzecz ministerstwa.
- (180) W tym względzie władze Estonii podkreśliły, że inwestycje w systemy melioracji gruntów nie były kwestią wyboru, lecz obowiązek ich przeprowadzenia wynikał z umowy dzierżawy oraz przepisów prawa. Zgodnie z § 16 ust. 1 obowiązującej wówczas ustawy o melioracji gruntów (*Maaparandusseadus*) ⁽²⁷⁾ odnowa systemu melioracji gruntów była obowiązkiem właściciela gruntów, którym w tym przypadku było państwo. Zgodnie z umową dzierżawy przedsiębiorstwo Tartu Agro AS było jednak również zobowiązane do utrzymywania istotnych części dzierżawionych gruntów i znajdującej się na nich infrastruktury w stanie odpowiadającym właściwemu zarządzaniu oraz do jej wymiany, w stosownych przypadkach. Władze Estonii twierdziły, że w tym względzie w interesie każdego inwestora prywatnego działającego w jakichkolwiek warunkach rynkowych byłoby przeniesienie tych zobowiązań i ryzyka na dzierżawcę.
- (181) Na tej podstawie władze Estonii utrzymywały, że takie inwestycje w system melioracji gruntów należy uznać za część dochodu z tytułu czynszów na rzecz ministerstwa, oprócz opłaty za dzierżawę uiszczanej na podstawie umowy dzierżawy, i że należy je uwzględnić w ocenie, czy umowa dzierżawy jest zgodna z warunkami rynkowymi.
- (182) Jeżeli chodzi o wydatki na utrzymanie gruntów oraz poprawę jakości gleby, władze Estonii twierdziły, że wydatki te były niezbędne do zapewnienia, aby grunty rolne pozostały użyteczne przez dłuższy czas. Bez takich wydatków spadłaby jakość dzierżawionych gruntów rolnych i ich wartość z ekonomicznego punktu widzenia. Ośrodek Badań Rolniczych potwierdził, że wydatki dokonane przez przedsiębiorstwo Tartu Agro AS w celu poprawy równowagi składników pokarmowych w glebie ustabilizowały jej żyzność. Zawarcie przez państwo umowy dzierżawy w tej formie było zatem zarówno opłacalne, jak i konieczne. Dzięki takiemu zakresowi zobowiązań dzierżawcy państwo nie musiało samo ponosić kosztów, ale mogło przenieść je na przedsiębiorstwo Tartu Agro AS dodatkowo do opłaty za dzierżawę.
- (183) Jeżeli chodzi o zapłatę podatków, zgodnie z § 3 i § 10 ustawy o podatku od nieruchomości ⁽²⁸⁾ (*Maamaksuseadus*) podatek od nieruchomości uiszcza właściciel gruntu lub jego użytkownik. Użytkownik gruntu powinien zapłacić podatek, jeżeli grunt nie został ponownie zarejestrowany zgodnie z procedurą określoną w ustawie o reformie rolnej (*Maareformi seadus*). Zgodnie z tymi przepisami prawa zobowiązanie do zapłaty podatku od nieruchomości spoczywało na państwie estońskim.
- (184) Władze Estonii uznały zatem, że opłata za dzierżawę zsumowana z kwotą pozostałych zobowiązań finansowych była zgodna z warunkami rynkowymi, ponieważ razem były co najmniej porównywalne z porównywalną opłatą za dzierżawę na przedmiotowym rynku lub od niej wyższe.
- (185) Według władz Estonii ministerstwo dążyło do uzyskania jak najwyższego przychodu z dzierżawy gruntu.
- (186) Władze Estonii uznały również, że decyzja o zawarciu pierwotnej umowy dzierżawy z przedsiębiorstwem Tartu Agro AS po zakończeniu procedury przetargowej nie miała charakteru selektywnego, ponieważ wyboru przedsiębiorstwa Tartu Agro AS dokonano w sposób przejrzysty, niedyskryminujący i bezwarunkowy. Państwo postępowało w ramach procedury wyboru logicznie, z należytą starannością i zgodnie z przepisami krajowymi obowiązującymi w momencie przeprowadzania procedury przetargowej. Władze Estonii nie zgodziły się również z przedstawioną w decyzji o wszczęciu postępowania oceną, że przedmiotowe środki mogą prowadzić do zakłócenia konkurencji i wpływać na wymianę handlową między państwami członkowskimi. Władze Estonii argumentowały, że potencjał tych środków do zakłócenia konkurencji i wywarcia wpływu na wymianę handlową między państwami członkowskimi jest jedynie hipotetyczny, a Komisja nie wyjaśniła wpływu umowy dzierżawy ani tego, w jaki sposób konkretnie zakłóca ona konkurencję i wpływa na wymianę handlową. W związku z tym nie można wykluczyć, że możliwość zakłócenia konkurencji i wpłynięcia na wymianę handlową między państwami członkowskimi przez umowę dzierżawy jest jedynie hipotetyczna.

⁽²⁷⁾ Ustawa o melioracji gruntów RT I 1994, 34, 534, <https://www.riigiteataja.ee/akt/24638>.

⁽²⁸⁾ Ustawa o podatku od nieruchomości, RT I 1996, 41, 797.

3.2. Uwagi Tartu Agro AS przed wydaniem wyroku przez Sąd

- (187) Przedsiębiorstwo Tartu Agro AS podtrzymało swoje stanowisko przed wyrokiem Sądu i po jego wydaniu, łącząc je z dodatkowymi argumentami.
- (188) Przedsiębiorstwo Tartu Agro AS twierdziło, że nie otrzymało w 2000 r. od rządu Estonii niezgodnej z prawem pomocy państwa, ponieważ uważało, że nie otrzymało żadnej korzyści gospodarczej w żadnym momencie obowiązywania umowy dzierżawy.
- (189) Według przedsiębiorstwa Tartu Agro AS umowę dzierżawy zawarto w drodze konkurencyjnej, przejrzystej, niedyskryminacyjnej i bezwarunkowej procedury przetargowej zgodnie z przepisami obowiązującymi w momencie podpisania umowy.
- (190) Jeżeli chodzi o kwestię, czy przetarg na dzierżawę gruntów był bezwarunkowy, przedsiębiorstwo Tartu Agro AS wskazało na wagę nadaną zapewnieniu, aby przedsiębiorstwo posiadało środki produkcji – w formie gruntów rolnych – przed prywatyzacją w 2001 r. W przeciwnym przypadku nikt nie byłby skłonny do zakupu udziałów przedsiębiorstwa Tartu Agro AS, co oznacza, że ich wartość spadłaby do zera. W takiej sytuacji państwo nie byłoby inwestorem prywatnym działającym na zasadach gospodarki rynkowej. Zatem aby doprowadzić do sprzedaży udziałów, jak również aby uzyskać za nie jak najwyższą cenę, dzierżawę gruntu trzeba było połączyć z warunkiem kontynuacji prowadzenia działalności rolniczej przedsiębiorstwa Tartu Agro AS. Według przedsiębiorstwa Tartu Agro AS warunek sformułowano w ogłoszeniu o przetargu w sposób pozostawiający wystarczająco dużo swobody, co pozwoliło wszystkim oferentom na przedstawienie własnej wizji spełnienia tego warunku.
- (191) Przedsiębiorstwo Tartu Agro AS wyjaśniło ponadto, że miało ono strategiczne znaczenie dla rządu Estonii⁽²⁹⁾, ponieważ przyznano mu status centrum materiału siewnego oraz terenu szkoleniowo-testowego ministerstwa.
- (192) Przedsiębiorstwo Tartu Agro AS argumentowało, że strony umowy dzierżawy nie mogą jednostronnie zmieniać tej umowy ani od niej odstąpić, nawet jeżeli warunki rynkowe zmieniają się w okresie jej obowiązywania. Wynika to z estońskiego prawa zobowiązań (§ 8 ust. 2 ustawy o prawie zobowiązań⁽³⁰⁾), które stanowi, że umowy są wiążące dla stron. W związku z tym strony umowy dzierżawy nie mogą stale dostosowywać umowy długoterminowej do warunków rynkowych (zob. motyw 402).
- (193) Przedsiębiorstwo Tartu Agro AS twierdziło również, że opłata za dzierżawę oraz dodatkowe obowiązki dzierżawcy są wzajemnie ze sobą powiązane w sposób nierozłączny i należy je postrzegać jako jeden połączony faktyczny dochód z tytułu czynszów. Nakładając obowiązek przeprowadzenia inwestycji w celu utrzymania wartości dzierżawionego gruntu i żyzności jego gleby, państwo działało jako ostrożny właściciel. Według przedsiębiorstwa Tartu Agro AS państwo postąpiło tak, aby zapewnić wzrost wartości gruntu w długim okresie, co pokazuje, że państwo działało zgodnie z testem prywatnego inwestora.
- (194) Jeżeli chodzi o podatki, zgodnie z § 8 ust. 1 ustawy o podatku od nieruchomości⁽³¹⁾ podatek od nieruchomości uiszcza właściciel gruntu, chyba że właściciel i dzierżawca uzgodnili inaczej.
- (195) Przedsiębiorstwo Tartu Agro AS twierdziło ponadto, że znaczna część dzierżawionych gruntów nie mogła być wykorzystywana do produkcji rolnej. Przedsiębiorstwo Tartu Agro AS powołało się w tym względzie na sprawozdanie Uus Maa, zgodnie z którym jedynie 2 833,60 ha dzierżawionych gruntów stanowiły grunty orne. Pozostała część gruntów obejmowała 116,58 ha naturalnych użytków zielonych, 44,06 ha gruntów leśnych, 0,3 ha strefy uspokojonego ruchu oraz 76,33 ha innych rodzajów gruntów (np. drogi i rowy oraz tereny zalane). Ponadto obszar gruntów ornych o powierzchni ok. 283 ha stanowiły trwałe użytki zielone, których nie można było wykorzystać do produkcji rolnej i z których tytułu nie wypłacano przedsiębiorstwu Tartu Agro AS żadnego wsparcia dla rolnictwa, ale które należało zgodnie z obowiązującymi przepisami zachować jako trwałe użytki zielone. W związku z tym jedynie 2 550,60 ha z 3 061,9 ha dzierżawionych gruntów (czyli 83,3 %) można było wykorzystać zgodnie z przeznaczeniem. Pozostałe 16,7 % dzierżawionych gruntów nie było wykorzystywane do produkcji rolnej. Na tej podstawie przedsiębiorstwo Tartu Agro AS twierdzi, że faktyczna opłata za dzierżawę za hektar jest o 16,7 % wyższa niż opłata za dzierżawę określona w umowie.

⁽²⁹⁾ Władze Estonii nie potwierdziły twierdzenia dotyczącego strategicznego znaczenia Tartu Agro AS dla rządu Estonii. Estonia potwierdziła jednak znaczenie utrzymania produkcji rolnej na dzierżawionych gruntach (zob. uwagi Estonii wydaniem wyroku przez Sąd – sekcja 3.1). Obowiązek kontynuowania produkcji rolnej ustanowiono również w oficjalnym ogłoszeniu o przetargu (zob. motyw 43).

⁽³⁰⁾ Ustawa o prawie zobowiązań, RT I, 31.12.2016, 7, dostępna pod adresem: www.riigiteataja.ee/akt/võs.

⁽³¹⁾ Ustawa o podatku od nieruchomości, RT I, 10.11.2016, 10, dostępna pod adresem: www.riigiteataja.ee/akt/110112016010.

- (196) Ponadto opłata netto za dzierżawę określona w umowie dzierżawy wzrosła w ciągu pierwszych 16 lat obowiązywania umowy dzierżawy ponad [...]krotnie (z [...] EUR/ha do [...] EUR/ha), podczas gdy ze sprawozdania Uus Maa wynika, że cena rynkowa rosła (dziesięciokrotnie) wolniej. Przedsiębiorstwo Tartu Agro AS twierdzi również, że nie można porównywać przedmiotowej umowy do umów dzierżawy o mniejszej skali i krótszym czasie obowiązywania, ponieważ pobudki kierujące dzierżawcą i wydzierżawiającym, a zatem również równowaga między zobowiązaniami wynikającymi z takich umów, mogą się znacząco różnić od tych zawartych w umowie dzierżawy będącej przedmiotem sporu.

3.3. Uwagi skarżącego przed wydaniem wyroku przez Sąd

- (197) Skarżący przedstawił informacje dopiero przed wydaniem wyroku przez Sąd.
- (198) Jeżeli chodzi o procedury przetargowe, skarżący zwrócił uwagę na fakt, że w warunkach przetargu nie wspomniano o żadnych takich zobowiązaniach, jak uiszczenie podatku od nieruchomości, roczne inwestycje w system melioracji gruntów oraz wydatki na utrzymanie gruntów i zwiększanie żyzności gleby („inne zobowiązania”).
- (199) Jeżeli chodzi o wydatki dotyczące zobowiązań związanych z utrzymaniem gruntów oraz zwiększaniem jakości gleby, skarżący twierdził, że ministerstwo przyznało, iż nie zweryfikowało spełnienia przez przedsiębiorstwo Tartu Agro AS zobowiązań, o których mowa w motywie 225. Ogólnie rzecz biorąc, skarżący był zdania, że w ocenie wysokości opłaty za dzierżawę nie należało uwzględniać tych innych zobowiązań.
- (200) Jeżeli chodzi o wielkość dzierżawionych gruntów, skarżący twierdzi, że zgodnie z danymi z geoportalu Urzędu Ziemskiego dokładna powierzchnia przedmiotu umowy dzierżawy w 2016 r. wynosiła 3 053,59 ha.
- (201) Różnica względem obszaru określonego w umowie dzierżawy wynika z faktu, że ministerstwo ponownie podzieliło i zarejestrowało niektóre zarejestrowane działki, lecz nie wprowadziło tych zmian do umowy dzierżawy. 2 831,55 ha tego obszaru to grunty wyłącznie orne (92,73 %), a 1 033,00 ha to zarządzane naturalne użytki zielone. Tylko jedna działka o powierzchni 26,60 ha jest jednoznacznie wyłączona z rolniczego użytkowania gruntów, ponieważ faktycznie w 90 % porasta ją las. Skarżący zwrócił uwagę na fakt, że ministerstwo wydało również przedsiębiorstwu Tartu Agro AS roczne zezwolenie na pozyskiwanie drewna na potrzeby gospodarowania tym lasem.
- (202) Ponadto jedynie 3,02 % dzierżawionych gruntów stanowią „inne rodzaje gruntów”. Kategoria ta obejmuje wszystkie drogi dojazdowe i pobocza dróg, pobocza rowów, miedze, tereny zieleni oraz kopce kamieni w obrębie pól, mosty, wały, przepusty na wody opadowe, obszary bagienne itp. Przedsiębiorstwo Tartu Agro AS pozwoliło również swoim pracownikom na przeznaczenie skraju jednej z działek na poletka i szklarnie. W związku z tym łączna powierzchnia gruntów rolnych, które można zagospodarować w ramach przedmiotu umowy dzierżawy, obejmuje obszar o powierzchni 2 934,85 ha (96,11 %). Skarżący kwestionuje na tej podstawie stanowisko ministerstwa, w którym stwierdzono, że aż 12 % przedmiotu umowy dzierżawy jest wyłączone z rolniczego użytkowania gruntów.
- (203) Ponadto z danych pochodzących z internetowej mapy Estońskiego Urzędu Ewidencji i Informacji Rolnych wynika, że przedsiębiorstwo Tartu Agro AS wystąpiło o unijne wsparcie dla rolnictwa z tytułu obszaru o powierzchni 2 900,81 ha, co stanowi 95 % dzierżawionych gruntów. Wnioski te dotyczą jednolitych płatności obszarowych, płatności z tytułu praktyk rolniczych korzystnych dla klimatu i środowiska oraz wsparcia produkcji przyjaznej dla środowiska.
- (204) Według skarżącego przedsiębiorstwo Tartu Agro AS otrzymało z gruntów również inne dodatkowe dochody. Z informacji uzyskanych przez skarżącego z ministerstwa wynika, że w latach 2000–2015 przyznano przedsiębiorstwu Tartu Agro AS zezwolenia na pozyskanie ok. 5 000 m³ drewna (brzozowego, świerkowego, sosnowego, osikowego i olchowego).
- (205) Dane centrum lasów prywatnych⁽³²⁾ (SA Erametsakeskus) pokazują, że cena rynkowa drewna w Estonii w latach 2004–2016 kształtowała się następująco: kłody brzozowe, sosnowe i świerkowe w zakresie 58–83 EUR/m³, kłody olchowe i osikowe w zakresie 29–46 EUR/m³, a drewno opałowe w zakresie 16–31 EUR/m³. W tamtym czasie państwowe centrum gospodarki leśnej⁽³³⁾ sprzedawało drewno pochodzące z zarządzanych przez centrum lasów po średniej cenie 42–46 EUR za m³. Na podstawie tej informacji skarżący uznaje, że w latach 2000–2016 przedsiębiorstwo Tartu Agro AS uzyskało przychody z drewna w kwocie 210 000–230 000 EUR.

⁽³²⁾ <http://www.eramets.ee/metsa-ja-puidumuuk/hinnainfo-2/>.

⁽³³⁾ <http://rmk.ee/organisatsioon/aastaaruanded>.

- (206) Ponadto skarżący odnosi się także do danych Urzędu Ziemskiego, zgodnie z którymi rzeczywiste opłaty za dzierżawę są wyższe niż opłaty określone w sprawozdaniu Uus Maa w tym znaczeniu, że w 2015 r. średnia opłata za dzierżawę gruntów w prowincji Tartu wynosiła około 200 EUR/ha ⁽³⁴⁾.
- (207) Ponadto skarżący zwrócił uwagę na fakt, że podczas trwania procedury przetargowej przedsiębiorstwo Tartu Agro AS było osobą prawną prawa prywatnego będącą w 100 % własnością państwa; do państwa należały również dzierżawione grunty.
- (208) Ministerstwo było organem wyznaczonym do zbycia obu nieruchomości, co oznacza, że w bilansie ministerstwa znalazło się zarówno 100 % udziałów w przedsiębiorstwie Tartu Agro AS, jak i dzierżawione grunty. Ministerstwo zasadniczo prowadziło zatem negocjacje związane z przetargiem samo ze sobą.
- (209) Skarżący dodał, że w biznesplanie złożonym w ramach oferty przez przedsiębiorstwo Tartu Agro AS stwierdzono, że zdaniem przedsiębiorstwa największe ryzyko związane było z głównym czynnikiem produkcji – gruntem. Jeżeli grunty znalazłyby się w rękach innego właściciela lub dzierżawcy, kontynuowanie przez przedsiębiorstwo produkcji rolnej byłoby niemożliwe. Według skarżącego wyjaśnia to, dlaczego w ofercie zawarto warunek wymagający kontynuowania produkcji rolnej przez przedsiębiorstwo Tartu Agro AS. Zasadniczo celem przetargu było zawarcie umowy dzierżawy z tym przedsiębiorstwem.

4. UWAGI ESTONII I ZAINTERESOWANYCH STRON PO WYROKU SĄDU

4.1. Uwagi Estonii po wydaniu wyroku Sąd

- (210) Ministerstwo wyjaśniło, że po wydaniu wyroku przez Sąd przedstawiło przedsiębiorstwu Tartu Agro AS propozycję zwiększenia opłaty za dzierżawę, czego dzierżawca nie zaakceptował. Ponadto ministerstwo wyjaśniło, że zaproponowało regionalną średnią cenę przy obliczaniu czynszu od 2023 r. Ministerstwo stoi na stanowisku, że konieczne jest podwyższenie opłaty za dzierżawę, ale zgodnie z pkt 13 umowy dzierżawy zmiana umowy dzierżawy jest możliwa w bardzo nielicznych przypadkach.
- (211) Władze Estonii wyjaśniają, że chociaż istnieją różnice między gruntami objętymi umową dzierżawy a gruntami wydzierżawianymi przez Urząd Ziemski pod względem wielkości i okresu obowiązywania umów dzierżawy, władze estońskie są zdania, że metoda zastosowana przez Urząd Ziemski jest porównywalna z metodą określoną w pkt 84 ppkt (ii) zawiadomienia Komisji w sprawie pojęcia pomocy państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej ⁽³⁵⁾.
- (212) W dniu 6 lutego 2023 r. władze Estonii wycofały sprawozdanie Pindi Kinnisvara. Władze Estonii wyjaśniły, że sprawozdanie zostało zlecone przez przedstawiciela Tartu Agro AS i że jego ogólnikowy charakter nie pozwala na wyciągnięcie wniosków na temat cen referencyjnych. Sprawozdanie odnosi się do wywiadów, podczas gdy metoda, w tym próba, na podstawie której wyciągnięto wnioski, nie jest znana, podobnie jak okres objęty sprawozdaniem.
- (213) Jeżeli chodzi o dane urzędu statystycznego, władze Estonii wyjaśniły, że do 2020 r. dane te obejmowały również grunty dzierżawione nieodpłatnie lub grunty, w odniesieniu do których zawarto umowę przewidującą płacone wyłącznie podatku od nieruchomości. Dane dotyczą transakcji między podmiotami powiązаныmi, które niekoniecznie odzwierciedlają cenę rynkową zgodnie ze standardową praktyką. Obejmują one na przykład sytuacje, w których gospodarstwo rolne będące przedsiębiorstwem dzierżawi grunty od rolnika lub innych członków rodziny nieodpłatnie lub poniżej ceny rynkowej. Od 2021 r. dane nie obejmują również umów dzierżawy gruntów, w przypadku których jako czynsz płacony był tylko podatek od nieruchomości.
- (214) Ponadto władze Estonii zauważyły, że w odniesieniu do pomocy obszarowej dla rolnictwa metoda urzędu statystycznego obejmuje również dane dotyczące dwóch odrębnych praktyk. W niektórych umowach dzierżawy prawo do ubiegania się o pomoc obszarową dla rolnictwa zostało przeniesione na dzierżawcę, podczas gdy w innych przypadkach o pomoc może ubiegać się właściciel gruntu. Jeżeli dzierżawca ma prawo ubiegać się o pomoc obszarową, uzgodniony czynsz jest zazwyczaj niższy.

⁽³⁴⁾ <https://www.maaamet.ee/et/uudised/moodunud-aastal-solmitud-rendilepingute-aastatu-kokku-402-572-eurot>.

⁽³⁵⁾ Dz.U. C 262 z 19.7.2016, s. 1.

(215) Ponadto władze Estonii wyjaśniły, że nie zgadzają się z twierdzeniem Tartu Agro AS (zob. motyw 195), zgodnie z którym należy uwzględnić jedynie udział gruntów orných. Ministerstwo zauważa, że przedmiotem umowy dzierżawy są grunty, a nie działki rolne. Ponadto ministerstwo zwraca uwagę na fakt, że nie ma uzasadnienia dla stosowania pomocy obszarowej w ramach środków WPR w odniesieniu do gruntów nierolniczych oraz że naturalne użytki zielone kwalifikują się jako użytki rolne na podstawie art. 4 ust. 3 lit. c) rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/2115⁽³⁶⁾. Ministerstwo uważa, że grunty uznane za użytki rolne w kontekście procedury pomocy obszarowej i płatności obszarowych należy uznać za grunty rolne.

(216) Ponadto ministerstwo zauważa, że:

- a) dzierżawione grunty znajdują się w miejscu dobrym pod względem logistycznym, położonym wzdłuż miasta Tartu, i są łatwo dostępne;
- b) opłaty za dzierżawę w prowincji Tartu są wyższe niż średnie opłaty za dzierżawę gruntów rolnych w Estonii;
- c) w sprawozdaniu Domus stwierdzono między innymi, że warunki umowy dzierżawy nie odpowiadają warunkom rynkowym, ponieważ opłata za dzierżawę jest znacznie niższa od poziomu ceny rynkowej;
- d) biorąc pod uwagę wyższą od średniej bonitację dzierżawionych gruntów, dobrą dostępność działek i inne czynniki, które sprawiają, że opłaty za dzierżawę w prowincji Tartu są wyższe niż średnia w Estonii, ministerstwo uważa, że stosowanie średnich zakresów opłaty za dzierżawę ustalonych w sprawozdaniu Uus Maa nie jest uzasadnione, oraz
- e) twierdzenie Tartu Agro AS, że minimalne opłaty za dzierżawę w sprawozdaniu Uus Maa należy pomniejszyć o 20 %, jest nieuzasadnione w świetle powyższych punktów.

4.2. Uwagi Tartu Agro AS po wydaniu wyroku Sądu

(217) Przedsiębiorstwo Tartu Agro AS jest zdania, że umowę dzierżawy zawarto w drodze konkurencyjnej, przejrzystej, niedyskryminacyjnej i bezwarunkowej procedury przetargowej, zgodnie z przepisami obowiązującymi w momencie podpisania umowy. Alternatywnie umowa dzierżawy została zawarta w ramach przygotowań do prywatyzacji, aby zmaksymalizować dochody ze sprzedaży udziałów Tartu Agro AS lub zrekompensować przedsiębiorstwu Tartu Agro AS świadczenie usług publicznych.

(218) Przedsiębiorstwo Tartu Agro AS twierdzi, że nie otrzymało w 2000 r. od rządu Estonii niezgodnej z prawem pomocy państwa, ponieważ uważa, że nie otrzymało żadnej korzyści gospodarczej w żadnym momencie obowiązywania umowy dzierżawy. Alternatywnie Tartu Agro AS uważa, że sprzedaż udziałów w przedsiębiorstwie Tartu Agro i połączenie spowodowały usunięcie jakiegokolwiek korzyści gospodarczej związanej z umową dzierżawy.

(219) Ponadto Tartu Agro AS utrzymuje, że ewentualna pomoc państwa jest objęta wyłączeniem i zgodna z rynkiem wewnętrznym.

(220) Ponadto Tartu Agro AS jest zdania, że ewentualne odzyskanie pomocy byłoby sprzeczne z zasadami uzasadnionych oczekiwań i pewności prawa lub wykluczone ze względu na czas między pierwszym działaniem a ostateczną decyzją Komisji albo z uwagi na art. 17 rozporządzenia (UE) 2015/1589 ustanawiającego szczegółowe zasady stosowania art. 108 TFUE.

(221) Przedsiębiorstwo Tartu Agro AS twierdzi, że umowa dzierżawy w żadnym momencie nie przewidywała żadnej korzyści gospodarczej w ramach umowy dzierżawy z następujących powodów:

- a) w 2000 r. Estonia nie była państwem członkowskim UE, nie przyznawano w niej wsparcia dla rolnictwa, a wartości i ceny dzierżawy gruntów rolnych były niskie;

⁽³⁶⁾ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/2115 z dnia 2 grudnia 2021 r. ustanawiające przepisy dotyczące wsparcia planów strategicznych sporządzanych przez państwa członkowskie w ramach wspólnej polityki rolnej (planów strategicznych WPR) i finansowanych z Europejskiego Funduszu Rolniczego Gwarancji (EFRG) i z Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) oraz uchylające rozporządzenia (UE) nr 1305/2013 i (UE) nr 1307/2013 (Dz.U. L 435 z 6.12.2021, s. 1, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2021/2115/oj>).

- b) dzierżawione grunty wymagały inwestycji w systemy melioracji gruntów i konieczne były znaczne inwestycje w celu wymiany zużytych i uszkodzonych drenów; w związku z tym przedsiębiorstwo Tartu Agro AS uważa, że średnio rocznie inwestowało w systemy melioracji gruntów [...] EUR;
- c) Estonia nie była przygotowana, by dokonać inwestycji w systemy melioracji gruntów, i w związku z tym wydzierżawiła grunty na okres 25 lat;
- d) inwestycje w systemy melioracji gruntów przynoszą korzyści właścicielowi gruntów;
- e) w umowie dzierżawy zobowiązano dzierżawcę do dokonania inwestycji, o których mowa w motywie 68 lit. a), które należy uznać za część opłaty za dzierżawę;
- f) umowa dzierżawy zawierała zobowiązanie dzierżawcy do zapłaty określonych rocznych kosztów, o których mowa w motywie 68 lit. b), które należy uznać za część opłaty za dzierżawę; oraz
- g) ze względu na zobowiązanie umowne dotyczące inwestycji, rocznych kosztów i innych inwestycji umowa dzierżawy nie poprawiła sytuacji finansowej Tartu Agro AS.

(222) W odniesieniu do opłaty rynkowej za dzierżawę przedsiębiorstwo Tartu Agro AS zauważa, że:

- a) w sprawozdaniu Uus Maa stwierdzono, że w 2000 r. wartość gruntów była niska i nie przewidziano przyszłego przystąpienia Estonii do UE; dzierżawione grunty są położone na obszarach, na których systemy melioracji gruntów wymagają stałej konserwacji;
- b) w sprawozdaniu Uus Maa stwierdzono, że umowa dzierżawy w żadnym wypadku nie jest standardowa pod względem okresu obowiązywania i liczby hektarów;
- c) w sprawozdaniu AS Pindi Kinnisvara stwierdzono, że umowy dzierżawy gruntów rolnych zazwyczaj nie nakładają na dzierżawcę obowiązku dokonywania ukierunkowanych inwestycji;
- d) w sprawozdaniu Uus Maa nie przedstawiono wiarygodnego oszacowania ceny rynkowej, ponieważ stwierdzono w nim, że rzeczywiste rynkowe opłaty za dzierżawę mogą różnić się o $\pm 20\%$;
- e) dane rynkowe urzędu statystycznego i Urzędu Ziemskiego nie uwzględniają wielkości gruntów, ich żyzności i wartości ani kosztów/inwestycji uwzględnionych w opłacie za dzierżawę;
- f) skutki finansowe przewidzianych w umowie dzierżawy zobowiązań do poprawy żyzności gleby były znacznie wyższe niż średnia w Estonii w tym czasie;
- g) umowa dzierżawy zobowiązywała przedsiębiorstwo Tartu Agro AS do dokonania inwestycji i poniesienia kosztów co najmniej w kwotach określonych w motywie 68;
- h) nie można porównywać przedmiotowej umowy dzierżawy do umów dzierżawy o mniejszej skali i krótszym czasie obowiązywania, ponieważ pobudki kierujące dzierżawcą i wydzierżawiającym, a zatem również równowaga między zobowiązaniami wynikającymi z takich umów, mogą się znacząco różnić od tych zawartych w umowie dzierżawy, której dotyczy niniejsza sprawa;
- i) użytkowanie dzierżawionych gruntów było ograniczone do celów rolniczych.

(223) W odniesieniu do opłaty za dzierżawę przedsiębiorstwo Tartu Agro AS uważa, że do płatności czynszu należy włączyć następujące pozycje:

- a) uzgodniony czynsz z uwzględnieniem jego podwyższenia;
- b) obowiązek dokonywania rocznych inwestycji w systemy melioracji gruntów;
- c) obowiązek ponoszenia rocznych wydatków związanych z utrzymaniem gruntów i poprawą żyzności gleby;
- d) rzeczywiste inwestycje w systemy melioracji gruntów, które przekroczyły kwoty określone w umowie dzierżawy; oraz
- e) podatki związane z dzierżawionymi gruntami.

(224) Zobowiązanie dokonania inwestycji o wartości co najmniej [...] EEK ([...] EUR) rocznie w odnowę systemów melioracji gruntów nałożono na dzierżawcę w czasach, gdy takie zobowiązania nie były częste, jak wynika ze sprawozdania Uus Maa. W związku z tym było to dla dzierżawcy, oprócz opłaty za dzierżawę, istotnym zobowiązaniem. Dla państwa było to zobowiązanie wyraźnie korzystne i ważne, i w związku z tym nieuchronnie powiązane z opłatą za dzierżawę.

- (225) Jeżeli chodzi o wydatki dzierżawcy na utrzymanie gruntu oraz poprawę jakości gleby, przedsiębiorstwo Tartu Agro AS uważa, że zobowiązania te były istotne dla państwa w sytuacji dzierżawy gruntu na dłuższy okres. Chociaż poprawa żyzności gleby leży w interesie dzierżawcy, korzysta z niej również państwo, ponieważ zwiększa ona wartość gruntu. W przypadku Tartu Agro AS zobowiązania wygenerowały wydatki w wysokości [...] EEK ([...] EUR) rocznie.
- (226) W odniesieniu do prywatyzacji Tartu Agro AS i połączenia przedsiębiorstwo Tartu Agro AS twierdzi, że:
- władze Estonii dążyły do maksymalizacji zysku poprzez zorganizowanie postępowania przetargowego na dzierżawę gruntów w drodze przetargu ograniczonego z myślą o zapewnieniu, aby Tartu Agro AS kontynuowało swoją działalność w zakresie produkcji rolnej i utrzymało swoją wartość, która zależała od jego zdolności do użytkowania dzierżawionych gruntów;
 - możliwość użytkowania przez Tartu Agro AS dzierżawionych gruntów była warunkiem koniecznym dla kontynuowania działalności i utrzymania wartości;
 - w momencie prywatyzacji i połączenia wartość przedsiębiorstwa Tartu Agro AS opierała się na wartości umowy dzierżawy;
 - każda nietypowa korzyść gospodarcza wynikająca z umowy dzierżawy powodowała wzrost ceny sprzedaży przedsiębiorstwa Tartu Agro AS.
- (227) W związku z tym przedsiębiorstwo Tartu Agro AS jest zdania, że:
- Estonia działała jak inwestor prywatny, ponieważ dążyła do maksymalizacji zysku poprzez dzierżawę gruntu poniżej ceny rynkowej swojemu podmiotowi, a następnie sprzedaż udziałów w tym podmiocie oraz
 - zakup udziałów w przedsiębiorstwie Tartu Agro AS i jego późniejsze połączenie wyeliminowały wszelką korzyść gospodarczą wynikającą z umowy dzierżawy, która została uwzględniona w cenie zapłaconej przez OÜ Tartland za zakup Tartu Agro AS, w związku z czym przedsiębiorstwo Tartu Agro AS zwróciłoby państwu estońskiemu korzyść wynikającą z umowy dzierżawy.
- (228) Przedsiębiorstwo Tartu Agro AS twierdzi ponadto, że ewentualna pomoc państwa byłaby objęta wyłączeniem i zgodna z rynkiem wewnętrznym lub stanowiłaby pomoc *de minimis* ze względu na sytuację gospodarczą, w której zawarto umowę dzierżawy, oraz fakt, że przedsiębiorstwo Tartu Agro AS działało jako centrum rozmnażania materiału siewnego spełniającego normy OECD oraz jako baza szkoleniowo-testowa estońskiego uniwersytetu nauk biologicznych.
- (229) Przedsiębiorstwo Tartu Agro AS wyjaśniło ponadto, że ma ono strategiczne znaczenie dla rządu Estonii, ponieważ przyznano mu status centrum materiału siewnego oraz terenu szkoleniowo-testowego ministerstwa. W tym kontekście w dniu 13 października 1997 r. Rada OECD ds. Systemu Nasiennego zdecydowała o przyjęciu Estonii do systemów nasiennych OECD, a przedsiębiorstwo Tartu Agro AS włączono do systemu uprawy materiału siewnego OECD. W związku z tym – dzięki rozmnażaniu certyfikowanych nasion i sprawowaniu pieczy nad krajową rezerwą materiału siewnego – przedsiębiorstwo Tartu Agro AS odgrywało istotną rolę jako centrum materiału siewnego.
- (230) Przedsiębiorstwo Tartu Agro AS służy również jako teren szkoleniowo-testowy estońskiego uniwersytetu nauk biologicznych w dziedzinie weterynarii, hodowli zwierząt, genetyki zwierząt, rozmnażania zwierząt i współpracy przy ochronie roślin. W związku z tym przedsiębiorstwo Tartu Agro AS ma dla rządu Estonii wartość związaną z realizacją celów edukacyjnych.
- (231) Ponadto Tartu Agro AS uważa, że dane statystyczne Urzędu Ziemskiego są nieodpowiednie do porównania z przedmiotowymi dzierżawionymi gruntami. Te dane statystyczne są uogólnione i nie uwzględniają szczególnych cech przedmiotowych gruntów. Zarówno opłata za dzierżawę gruntów ornych, jak i jakość gleby zależą również od czynników, których nie uwzględniono w analizie. Według Tartu Agro AS Urząd Ziemski nie udostępnia informacji na temat jakości dzierżawionych gruntów – zamiast tego odnotowuje jedynie średnią ważoną jakość dzierżawionych gruntów rolnych, nie określając odpowiedniego okresu. Ponadto umowy dzierżawy Urzędu Ziemskiego nie są porównywalne po względem treści z umową rozpatrywaną w niniejszej sprawie, ponieważ zasadniczo nie zawierają one dodatkowych obowiązków najemców, takich jak te zawarte w przedmiotowej umowie.
- (232) Przedsiębiorstwo Tartu Agro AS twierdzi ponadto, że w sprawozdaniu Domus nie uwzględniono charakteru gruntów stanowiących przedmiot umowy dzierżawy. Wycena zawarta w sprawozdaniu ma na celu wyłącznie ustalenie ceny wywoławczej na aukcji lub sprzedaży/dzierżawy i nie nadaje się do wykorzystania w procedurze dotyczącej pomocy państwa. W sprawozdaniu nie podjęto próby przeprowadzenia oceny *ex post* ceny rynkowej dzierżawy w okresie obowiązywania umowy. Ponadto jednym ze źródeł wyceny, na których opiera się sprawozdanie, jest baza danych transakcji Urzędu Ziemskiego, które nie są porównywalne z dzierżawionym gruntem.

5. OCENA ŚRODKÓW

5.1. Istotne daty i okresy dla oceny istnienia pomocy państwa

- (233) Biorąc pod uwagę, że umowę dzierżawy zawarto przed przystąpieniem Estonii do Unii Europejskiej (16 listopada 2000 r.) na okres 25 lat i kilkakrotnie zmieniano, pierwszą kwestią jest określenie właściwych dat przyznania pomocy państwa i okresów, na które została przyznana.
- (234) Unijne ramy prawne dotyczące kontroli pomocy państwa stały się obowiązujące dla Estonii w dniu 1 maja 2004 r., czyli z dniem przystąpienia Estonii do Unii Europejskiej („przystąpienie”). Podpisanie pierwotnej umowy dzierżawy i rozpoczęcie jej realizacji miały miejsce przed przystąpieniem Estonii do Unii Europejskiej, lecz – z uwagi na czas jej obowiązywania – umowa dzierżawy ze zmianami jest w mocy od tego czasu (motyw 55). Zmiany w pierwotnej umowie dzierżawy uzgodniono po przystąpieniu, a umowa dzierżawy nadal obowiązuje do 2025 r.
- (235) W odniesieniu do twierdzeń Tartu Agro AS, o których mowa w motywach 228–230, Komisja przyznaje, że przed przystąpieniem Estonii do UE przypadki dzierżawy gruntów ornych w Estonii były nieliczne, że początkowo celem działalności Tartu Agro AS były uprawa materiału siewnego i prowadzenie badań (a nie maksymalizacja zysku) (motyw 30) oraz że pierwotna umowa dzierżawy i umowa sprzedaży zawierały warunki mające na celu zapewnienie kontynuacji działalności rolniczej i jakości dzierżawionych gruntów (motyw 44). Komisja zauważa jednak, że kwestia tego, czy pierwotna umowa dzierżawy była zgodna z rynkiem wewnętrznym w dniu jej podpisania lub w jakimkolwiek innym dniu poprzedzającym przystąpienie Estonii do Unii Europejskiej, nie wchodzi w zakres niniejszego postępowania, ponieważ – jak wskazano w motywie 234 – zasady pomocy państwa mają zastosowanie w Estonii dopiero od momentu jej przystąpienia do Unii Europejskiej⁽³⁷⁾. Wynika z tego, że istnienie domniemanej korzyści powinno opierać się na cechach umowy w dniu przystąpienia Estonii do Unii Europejskiej.
- (236) Jeżeli chodzi o daty przyznania domniemanej pomocy przedsiębiorstwu Tartu Agro AS, Komisja zauważa, że chociaż pierwotna umowa dzierżawy została podpisana w 2000 r., jej warunki były kilkakrotnie zmieniane od 2004 r. (motywy 28 lit. b) oraz 75–82). Ponadto zgodnie z pierwotną umową dzierżawy wysokość opłaty za dzierżawę podlegała przeglądowi raz w roku, a umowa dzierżawy umożliwiała pod pewnymi warunkami podwyżki czynszu. W szczególności pierwotna umowa dzierżawy przewidywała możliwość zmiany w przypadku, gdy zmiana wynika z przepisów (motywy 62 i 64). W związku z tym opłaty za dzierżawę uiszczane od 2004 r. nie stanowią wyłącznie egzekwowania praw wynikających z pierwotnej umowy dzierżawy.
- (237) Wynika z tego, że pomoc przyznawano za każdym razem, gdy Estonia odchodziła od normalnego zachowania rynkowego, co miało miejsce w momencie podpisania pierwotnej umowy dzierżawy w 2000 r. i gdy jej warunki pozostawały niezmienione w momencie przystąpienia Estonii do Unii Europejskiej w 2004 r., ale również w momencie renegotjacji opłaty za dzierżawę.
- (238) Dokładniej rzecz ujmując, po przystąpieniu pomoc przyznano w następujących terminach:
- 1) w dniu 14 stycznia 2005 r. (motyw 77);
 - 2) w dniu 21 marca 2007 r. (motyw 78);
 - 3) w dniu 12 maja 2009 r., gdy kolejnej podwyżce opłaty za dzierżawę towarzyszyło wprowadzenie dodatkowych obowiązków w odniesieniu do Tartu Agro AS (motyw 79).
- (239) Ponadto po przyjęciu pierwotnej decyzji stwierdzającej, że pomoc państwa została w sposób niezgodny z prawem i z naruszeniem art. 108 ust. 3 TFUE przyznana przez Estonię na rzecz przedsiębiorstwa AS Tartu Agro AS, Estonia musiała zakończyć stosowanie środków (zob. motyw 15). W związku z tym w dniu 29 grudnia 2020 r. Estonia zmieniła warunki umowy dzierżawy (zob. motywy 81–82) poprzez jednostronne podwyższenie opłaty za dzierżawę z mocą wsteczną. Zatem od 2020 r. warunkami dzierżawy nie są warunki wynegocjowane przez strony umowy, lecz warunki wynikające z wykonania pierwotnej decyzji. Umowa dzierżawy zmieniona w celu zastosowania się do pierwotnej decyzji nie wchodzi w zakres niniejszej decyzji (zob. motyw 29).

⁽³⁷⁾ Wyrok Trybunału z dnia 1 października 2015 r., C-357/14 P, Electrabel SA i Dunamenti Erőmű Zrt/Komisja Europejska, ECLI:EU:C:2015:642, pkt 65–67.

- (240) Komisja stwierdza, że okres objęty niniejszą decyzją to okres od momentu przystąpienia Estonii do Unii Europejskiej (1 maja 2004 r.) do dnia 31 grudnia 2019 r.

5.2. Istnienie pomocy państwa – zastosowanie art. 107 ust. 1 TFUE

- (241) Zgodnie z art. 107 ust. 1 TFUE „z zastrzeżeniem innych postanowień przewidzianych w traktatach, wszelka pomoc przyznawana przez państwo członkowskie lub przy użyciu zasobów państwowych w jakiejkolwiek formie, która zakłóca lub grozi zakłóceniem konkurencji poprzez sprzyjanie niektórym przedsiębiorstwom lub produkcji niektórych towarów, jest niezgodna z rynkiem wewnętrznym w zakresie, w jakim wpływa na wymianę handlową między państwami członkowskimi”.
- (242) W związku z tym, aby środek został uznany za pomoc państwa w rozumieniu powyższego postanowienia, muszą zostać spełnione wszystkie następujące warunki: (i) środek można przypisać państwu i musi on być finansowany z zasobów państwowych; (ii) środek musi przynosić korzyść przedsiębiorstwu; (iii) korzyść ta musi być selektywna oraz (iv) środek musi zakłócać konkurencję lub grozić jej zakłóceniem i wpływać na wymianę handlową między państwami członkowskimi.

5.2.1. Zasoby państwowe i możliwość przypisania środka państwu

- (243) Do celów art. 107 ust. 1 TFUE państwo obejmuje wszystkie organy administracji państwowej, od szczebla centralnego do administracyjnego. Przedmiotowe grunty są własnością państwa (motyw 58) i są dzierżawione przez ministerstwo (motyw 32). Opublikowanie oficjalnego ogłoszenia o przetargu w celu wydzierżawienia gruntu (motyw 43) nastąpiło na podstawie decyzji organu publicznego. Następnie zawarcie pierwotnej umowy, jej zmiana oraz wykonywanie praw państwa wynikających z tej umowy są również oparte na działaniach osób lub organów uprawnionych do działania w imieniu państwa. W związku z tym środki te można przypisać państwu i zostały one sfinansowane ze środków państwowych, gdyż każdy domniemany czynsz uzgodniony poniżej cen rynkowych stanowi przeniesienie zasobów państwowych w formie utraconych dochodów ⁽³⁸⁾ ⁽³⁹⁾.

5.2.2. Przedsiębiorstwo

- (244) Aby środek stanowił pomoc państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE, musi on przynosić przedsiębiorstwu korzyść. Pojęcie przedsiębiorstwa obejmuje każdy podmiot prowadzący działalność gospodarczą, niezależnie od jego statusu prawnego i sposobu finansowania.
- (245) Fakt, że w momencie oficjalnego ogłoszenia o przetargu w dniu 6 lipca 2000 r. przedsiębiorstwo Tartu Agro AS było spółką akcyjną będącą własnością państwa (motywy 43 i 48), nie ma znaczenia, ponieważ unijny porządek prawny jest neutralny w odniesieniu do systemu własności nieruchomości.
- (246) Działalność gospodarczą stanowi każda działalność polegająca na oferowaniu towarów lub usług na danym rynku. Beneficjentem środków jest przedsiębiorstwo Tartu Agro AS, które produkuje i sprzedaje produkty rolne (motyw 27). Jest ono zatem przedsiębiorstwem w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE. Prywatyzacja (motyw 70) ani późniejsze połączenie (motyw 74) nie miały wpływu na status beneficjenta jako przedsiębiorstwa, ponieważ ta sama działalność gospodarcza była kontynuowana po tych wydarzeniach. Podobnie fakt, że przedsiębiorstwo Tartu Agro AS działa jako centrum materiału siewnego dla rządu estońskiego oraz jako teren szkoleniowo–testowy zarówno dla ministerstwa, jak i dla estońskiego uniwersytetu nauk biologicznych (motywy 228 i 229), nie podważa jego statusu przedsiębiorstwa. Mimo że działanie w charakterze rządowego centrum materiału siewnego oraz terenu szkoleniowo–testowego na potrzeby uniwersytetu można w określonych okolicznościach uznać za działalność niemającą charakteru gospodarczego, to jednak w przypadku dzierżawienia gruntu podmiotowi, który prowadzi zarówno działalność gospodarczą, jak i rzekomo niegospodarczą, korzyść w sposób naturalny wspiera oba rodzaje działalności. Wynika to z faktu, że nie jest możliwe zapewnienie, aby części dzierżawionych gruntów były wykorzystywane wyłącznie do celów gospodarczych albo niegospodarczych, a nawet gdyby było to możliwe, nie wykluczałoby to ryzyka subsydiowania skrośnego. Główna działalność Tartu Agro AS jest niewątpliwie działalnością gospodarczą związaną z produkcją i wprowadzaniem do obrotu produktów rolnych (motywy 27 i 284). W związku z tym beneficjent środków – przedsiębiorstwo Tartu Agro AS – był przedsiębiorstwem przez cały okres objęty dochodzeniem.

⁽³⁸⁾ Wyrok Trybunału z dnia 16 maja 2000 r., C-83/98 P, Republika Francuska/Ladbroke Racing Ltd i Komisja, ECLI:EU:C:2000:248, pkt 50.

⁽³⁹⁾ Zob. również wyrok Sądu z dnia 28 października 2015 r., T-253/12, Hammar Nordic Plugg AB/Komisja Europejska, ECLI:EU:T:2015:81, pkt 112.

5.2.3. *Pojęcie korzyści*

- (247) Korzyść w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE oznacza każdą korzyść gospodarczą, której dane przedsiębiorstwo nie uzyskałoby w normalnych warunkach rynkowych⁽⁴⁰⁾, tj. bez interwencji państwa⁽⁴¹⁾. Aby dany środek stanowił pomoc, musi on przynosić beneficjentowi korzyści, które zwalniają go z kosztów, które normalnie musiałby ponieść beneficjent. Pojęcie „korzyści” w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE obejmuje nie tylko świadczenia pozytywne, takie jak subwencje, lecz również interwencje, które w różnych formach zmniejszają ciężary spoczywające normalnie na budżecie przedsiębiorstwa⁽⁴²⁾.
- (248) Za pomoc państwa uznaje się interwencje, które niezależnie od swej formy mogą uprzywilejowywać przedsiębiorstwa w sposób bezpośredni lub pośredni lub które winny być uznane za korzyść gospodarczą, jakiej przedsiębiorstwo będące beneficjentem nie uzyskałoby w normalnych warunkach rynkowych⁽⁴³⁾. Korzyść występuje w każdym przypadku, gdy interwencja państwa poprawia sytuację finansową przedsiębiorstwa w stopniu odbiegającym od normalnych warunków rynkowych. Można to ocenić poprzez porównanie sytuacji finansowej przedsiębiorstwa po zastosowaniu środka z sytuacją finansową w przypadku braku środka⁽⁴⁴⁾.
- (249) Dostawa towarów lub usług na warunkach preferencyjnych może stanowić pomoc państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE⁽⁴⁵⁾. Pojęcie to ma również zastosowanie w przypadku, gdy organy publiczne wydzierżawiają aktywa po cenach niższych od stawek rynkowych z możliwością przyznania dzierżawcy korzyści gospodarczej. Dzierżawa gruntów po rzekomo preferencyjnej cenie jest porównywalna ze sprzedażą gruntów przez organ władzy publicznej przedsiębiorstwu⁽⁴⁶⁾. W tym przypadku należy sprawdzić, czy cena zapłacona przez domniemanego beneficjenta pomocy odpowiada cenie, której nie uzyskałby on w normalnych warunkach rynkowych. W tym kontekście korzyść równa się różnicy między ceną faktycznie zapłaconą przez beneficjenta a ceną, którą powinien był zapłacić w tym czasie w normalnych warunkach rynkowych⁽⁴⁷⁾.
- (250) W tym kontekście Komisja dokonuje złożonej oceny ekonomicznej. W tym względzie Komisja musi być w stanie oszacować z wystarczającą dokładnością wartość środków i w konsekwencji ustalić cenę możliwie najbardziej zbliżoną do wartości rynkowej⁽⁴⁸⁾.

⁽⁴⁰⁾ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 11 lipca 1996 r., SFEI i in., C-39/94, ECLI:EU:C:1996:285, pkt 60 i 61.

⁽⁴¹⁾ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 11 lipca 1996 r., SFEI i in., C-39/94, ECLI:EU:C:1996:285, pkt 60; wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 29 kwietnia 1999 r., Hiszpania/Komisja, C-342/96, ECLI:EU:C:1999:210, pkt 41.

⁽⁴²⁾ Wyrok Trybunału z dnia 17 listopada 2022 r., Volotea SA oraz easyJet Airline Co. Ltd/Komisja Europejska, sprawy połączone C-331/20 P i C-343/20 P, ECLI:EU:C:2022:886, pkt 104; wyrok Trybunału z dnia 7 maja 2020 r., C-148/19 P, BTB Holding Investments SA i Duferco Participations Holding SA/Komisja Europejska i Foreign Strategic Investments Holding (FSIH), ECLI:EU:C:2020:354, pkt 45.

⁽⁴³⁾ Wyrok Sądu z dnia 24 października 2019 r., Autostrada Wielkopolska S.A./Komisja Europejska, sprawa T-778/17, ECLI:EU:T:2019:756, pkt 31; zob. wyroki: z dnia 2 września 2010 r., Komisja/Deutsche Post, C-399/08 P, ECLI:EU:C:2010:481, pkt 40 i przytoczone tam orzecznictwo; oraz z dnia 27 czerwca 2017 r., Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania, C-74/16, ECLI:EU:C:2017:496, pkt 65 i przytoczone tam orzecznictwo.

⁽⁴⁴⁾ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 2 lipca 1974 r., Włochy/Komisja, C-173/73, ECLI:EU:C:1974:71, pkt 13.

⁽⁴⁵⁾ Wyroki z dnia 11 lipca 1996 r., SFEI i in., C-39/94, EU:C:1996:285, pkt 59 i przytoczone tam orzecznictwo; z dnia 1 lipca 2010 r., ThyssenKrupp Acciai Speciali Terni/Komisja, T-62/08, ECLI:EU:T:2010:268, pkt 57 i przytoczone tam orzecznictwo; oraz z dnia 28 lutego 2012 r., Land Burgenland/Komisja, T-268/08 i T-281/08, ECLI:EU:T:2012:90, pkt 47 i przytoczone tam orzecznictwo.

⁽⁴⁶⁾ Wyrok Sądu z dnia 13 lipca 2022 r., Tartu Agro/Komisja, sprawa T-150/20, ECLI:EU:T:2022:443, pkt 37.

⁽⁴⁷⁾ Wyrok z dnia 9 grudnia 2015 r., Grecja i Ellinikos Chryso/Komisja, T-233/11 i T-262/11, ECLI:EU:T:2015:948, pkt 79.

⁽⁴⁸⁾ Wyrok Sądu z dnia 9 grudnia 2015 r., Republika Grecka i Ellinikos Chrysos AE Metalleion kai Viomichanias Chrysou/Komisja Europejska, sprawa T-233/11, ECLI:EU:T:2015:948, pkt 131.

- (251) Jeżeli transakcji takiej jak dzierżawa aktywów dokonuje się w drodze konkurencyjnej, przejrzystej, niedyskryminacyjnej i bezwarunkowej procedury przetargowej zgodnie z zasadami TFUE dotyczącymi udzielania zamówień publicznych ⁽⁴⁹⁾, można zasadniczo założyć, że taka transakcja jest zgodna z warunkami rynkowymi, pod warunkiem że zastosowano właściwe kryteria wyboru dzierżawcy ⁽⁵⁰⁾ ⁽⁵¹⁾.
- (252) Aby ustalić, czy umowa dzierżawy wiąże się z pomocą, Komisja musi zastosować test prywatnego inwestora (zob. sekcja 5.2.3.2) w celu ustalenia, czy cena zapłacona przez domniemanego beneficjenta pomocy odpowiada cenie sprzedaży, jaką mógłby ustalić inwestor prywatny działający w normalnych warunkach konkurencji ⁽⁵²⁾.
- (253) Wynika z tego, że w celu oceny istnienia korzyści Komisja przeanalizuje najpierw, czy umowę zawarto w oparciu o konkurencyjną, przejrzystą, niedyskryminacyjną i bezwarunkową procedurę przetargową, po czym przeanalizuje wyniki oceny zgodności z testem prywatnego inwestora.

5.2.3.1. Dzierżawa gruntów i procedura przetargowa

- (254) Jeżeli transakcji takiej jak dzierżawa aktywów dokonuje się w drodze konkurencyjnej, przejrzystej, niedyskryminacyjnej i bezwarunkowej procedury przetargowej zgodnie z zasadami TFUE dotyczącymi udzielania zamówień publicznych ⁽⁵³⁾, można zasadniczo założyć, że taka transakcja jest zgodna z warunkami rynkowymi, pod warunkiem że zastosowano właściwe kryteria wyboru dzierżawcy ⁽⁵⁴⁾ ⁽⁵⁵⁾. W związku z tym zgodność transakcji z warunkami rynkowymi można stwierdzić bezpośrednio, jeżeli została przeprowadzona w drodze konkurencyjnej, przejrzystej, niedyskryminacyjnej i bezwarunkowej procedury przetargowej. Z drugiej strony, jeżeli postępowanie przetargowe poprzedzające zawarcie umowy dzierżawy nie spełniało tych warunków, stanowi to już samo w sobie silną przesłankę istnienia korzyści i wpływa również na interpretację postanowień umowy dzierżawy, jak również na ocenę wysokości opłaty za dzierżawę.
- (255) W decyzji o wszczęciu postępowania wyjaśniającego Komisja wyraziła wątpliwości co do tego, czy procedura przetargowa zastosowana w odniesieniu do dzierżawy gruntów była przejrzysta, niedyskryminacyjna i bezwarunkowa.
- (256) W przedmiotowej sprawie w oficjalnym ogłoszeniu o przetargu na dzierżawę zawarto warunek kontynuacji działalności Tartu Agro AS w zakresie produkcji rolnej (motyw 44).
- (257) Jeżeli chodzi o warunkowość procedury przetargowej, procedura przetargowa jest bezwarunkowa wówczas, gdy każdy potencjalny kupujący ma zasadniczo swobodę nabycia sprzedawanych aktywów, towarów i usług oraz ich użytkowania do własnych celów, niezależnie od tego, czy prowadzi określoną działalność gospodarczą. W przypadku przetargu na dzierżawę oznacza to, że dzierżawca musi mieć swobodę użytkowania danego gruntu w dowolnym wybranym przez siebie celu.
- (258) Jeżeli warunkiem sprzedaży jest przyjęcie przez nabywcę lub dzierżawcę szczególnych obowiązków, których nie zażądałby sprzedawca prywatny, innych niż wynikające z ogólnych przepisów prawa krajowego lub decyzji organów planistycznych, w interesie organów publicznych lub ogółu społeczeństwa, przetargu nie można uznać za bezwarunkowy ⁽⁵⁶⁾.

⁽⁴⁹⁾ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 7 grudnia 2000 r., Telaustria, C-324/98, ECLI:EU:C:2000:669, pkt 62; wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 3 grudnia 2001 r., Bent Moustén Vestergaard, C-59/00, ECLI:EU:C:2001:654, pkt 20. Zob. również komunikat wyjaśniający Komisji dotyczący prawa wspólnotowego obowiązującego w dziedzinie udzielania zamówień, które nie są lub są jedynie częściowo objęte dyrektywami w sprawie zamówień publicznych (Dz.U. C 179 z 1.8.2006, s. 2).

⁽⁵⁰⁾ Wyrok Trybunału z dnia 17 listopada 2022 r., sprawy połączone C-331/20 P i C-343/20 P, Volotea SA oraz easyJet Airline Co. Ltd/Komisja Europejska, ECLI:EU:C:2022:886, pkt 128.

⁽⁵¹⁾ Pkt 89 zawiadomienia Komisji w sprawie pojęcia pomocy państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE („zawiadomienie w sprawie pojęcia pomocy państwa”) (Dz.U. C 262 z 19.7.2016, s. 1).

⁽⁵²⁾ Wyrok Trybunału z dnia 16 grudnia 2010 r., Seydaland Vereinigte Agrarbetriebe GmbH & Co. KG/BVVG Bodenverwertungs- und -verwaltungs GmbH, sprawa C-239/09, EU:C:2010:778, pkt 34.

⁽⁵³⁾ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 7 grudnia 2000 r., Telaustria, C-324/98, ECLI:EU:C:2000:669, pkt 62; wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 3 grudnia 2001 r., Bent Moustén Vestergaard, C-59/00, ECLI:EU:C:2001:654, pkt 20. Zob. również komunikat wyjaśniający Komisji dotyczący prawa wspólnotowego obowiązującego w dziedzinie udzielania zamówień, które nie są lub są jedynie częściowo objęte dyrektywami w sprawie zamówień publicznych (Dz.U. C 179 z 1.8.2006, s. 2).

⁽⁵⁴⁾ Wyrok Trybunału z dnia 17 listopada 2022 r., sprawy połączone C-331/20 P i C-343/20 P, Volotea SA oraz easyJet Airline Co. Ltd/Komisja Europejska, ECLI:EU:C:2022:886, pkt 128.

⁽⁵⁵⁾ Pkt 89 zawiadomienia w sprawie pojęcia pomocy państwa.

⁽⁵⁶⁾ Pkt 94 zawiadomienia w sprawie pojęcia pomocy państwa.

- (259) Według władz Estonii celem warunku, o którym mowa w motywie 44, nie było kontynuowanie działalności Tartu Agro AS jako przedsiębiorstwa, ale był on związany z jego szczególną produkcją rolną.
- (260) Komisja zwraca uwagę, że w ogłoszeniu o przetargu nie określono, że potencjalny oferent musi rozmnażać i przechowywać niektóre rodzaje materiału siewnego; określono jedynie, że po wydzierżawieniu gruntu ma być kontynuowana działalność rolnicza jednego konkretnego przedsiębiorstwa – Tartu Agro AS. Komisja uważa, że jest to warunek dołączony do przetargu. Kontekst, w którym jedynym kwalifikującym się uczestnikiem przetargu było ostatecznie to samo przedsiębiorstwo, wzmacnia ten dostosowany, stronniczy, a zatem warunkowy charakter przetargu.
- (261) Ponadto przez objęcie dzierżawy gruntów wymogiem kontynuowania produkcji rolnej jednego konkretnego przedsiębiorstwa ogranicza się wyraźnie wykorzystanie gruntów dla potencjalnego oferenta. Tym samym w odniesieniu do możliwości uzyskania najwyższej możliwej opłaty za dzierżawę Estonia nie działała jako prywatny podmiot gospodarczy, ale jako organ publiczny kierujący się względami politycznymi w kontekście działalności gospodarczej polegającej na dzierżawie gruntów rolnych. Prywatny podmiot gospodarczy niemający takich ograniczeń byłby w stanie przyciągnąć większą liczbę ofert oraz uzyskać wyższą opłatę za dzierżawę.
- (262) W związku z powyższym Komisja stwierdza, że procedura przetargowa nie była bezwarunkowa.
- (263) W związku z powyższym procedura przetargowa na dzierżawę gruntu nie spełniała warunków, o których mowa w motywie 254, niezbędnych do stwierdzenia, że transakcja była zgodna z warunkami rynkowymi.

5.2.3.2. Test prywatnego inwestora

- (264) Państwa członkowskie mogą interweniować na rynku, nie podlegając zakazowi określonymu w art. 107 ust. 1 TFUE, jeżeli ich interwencje odpowiadają zachowaniu racjonalnego i zorientowanego na zysk prywatnego operatora rynku działającego w podobnych okolicznościach w normalnych warunkach rynkowych. Innymi słowy, transakcje gospodarcze lub inwestycje realizowane przez organy publiczne nie przynoszą korzyści ich odpowiednikowi, jeżeli są przeprowadzane zgodnie z normalnymi warunkami rynkowymi⁽⁵⁷⁾.
- (265) Zgodnie z testem prywatnego inwestora należy porównać zachowanie podmiotów publicznych z zachowaniem podobnych prywatnych podmiotów gospodarczych działających w normalnych warunkach rynkowych, aby ustalić, czy transakcje gospodarcze przeprowadzane przez takie podmioty przynoszą korzyści ich odpowiednikom. Transakcje gospodarcze realizowane przez podmioty publiczne nie przyznają korzyści ich odpowiednikowi, a zatem nie stanowią pomocy, jeżeli są realizowane zgodnie z normalnymi warunkami rynkowymi.
- (266) Ocena, czy interwencja państwa jest zgodna z warunkami rynkowymi, musi zostać przeprowadzona na zasadzie *ex ante*, z uwzględnieniem informacji dostępnych w momencie podejmowania decyzji w sprawie ingerencji⁽⁵⁸⁾. Każdy ostrożny prywatny inwestor przeprowadziłby w normalnych warunkach własną ocenę *ex ante* strategii i perspektyw finansowych projektu⁽⁵⁹⁾. Ostrożny prywatny inwestor zazwyczaj ocenia swoje interwencje *ex ante*, stosując kilka różnych metod.
- (267) Stosując test prywatnego inwestora, Komisja ocenia całą umowę dzierżawy i jej zmiany w celu ustalenia, czy ministerstwo działało jako racjonalny inwestor prywatny w warunkach gospodarki rynkowej. W ramach oceny rozpatrywanych środków Komisja bada wszystkie istotne cechy tych środków i ich kontekst⁽⁶⁰⁾.

⁽⁵⁷⁾ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 11 lipca 1996 r., SFEL i in., C-39/94, ECLI:EU:C:1996:285, pkt 60 i 61.

⁽⁵⁸⁾ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 5 czerwca 2012 r., Komisja/EDF, C-124/10 P, ECLI:EU:C:2012:318, pkt 83, 84, 85 i 105; wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 16 maja 2002 r., Francja/Komisja (Stardust), C-482/99, ECLI:EU:C:2002:294, pkt 71 i 72; wyrok Sądu z dnia 30 kwietnia 1998 r., Cityflyer Express/Komisja, T-16/96, ECLI:EU:T:1998:78, pkt 76.

⁽⁵⁹⁾ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 5 czerwca 2012 r., Komisja/EDF, C-124/10 P, ECLI:EU:C:2012:318, pkt 82, 85 i 105.

⁽⁶⁰⁾ Zgodnie z zawiadomieniem w sprawie pojęcia (pkt 82) „[p]rzy ocenie zgodności określonych transakcji z warunkami rynkowymi należy uwzględnić **wszystkie istotne okoliczności danej sprawy**. Na przykład mogą wystąpić wyjątkowe okoliczności, w których zakup towarów lub usług przez organ publiczny, nawet jeżeli dokonany po cenach rynkowych, może nie zostać uznany za zgodny z warunkami rynkowymi”. Dodano podkreślenie.

- (268) W związku z tym Komisja uważa, że w przedmiotowej sprawie – oprócz uzgodnionej rocznej opłaty za dzierżawę – musi również uwzględnić inne elementy umowy, takie jak kontekst, w którym przyjęto środek, obowiązująca w tym czasie cena rynkowa dla podobnych transakcji, wielkość i jakość dzierżawionego obszaru, przychody uzyskane z poszczególnych części dzierżawionych gruntów, czas trwania, zobowiązania finansowe i warunki umowy dzierżawy określające warunki zmian umowy dzierżawy, a także sposób egzekwowania umowy dzierżawy (motywy 75–84). W tym kontekście Komisja zauważa, że w odniesieniu do pierwotnej umowy dzierżawy lub jej zmian władze Estonii nie przedstawiły żadnych dowodów w postaci dokumentów, które wskazywałyby, że władze Estonii przeprowadziłyby ocenę *ex ante* pod kątem tego, czy pierwotna umowa dzierżawy i jej zmiany zostały zrealizowane zgodnie z normalnymi warunkami rynkowymi i czy perspektywy rentowności zostały zmaksymalizowane.
- (269) W świetle orzecznictwa ⁽⁶¹⁾ Komisja ocenia, czy środki można uznać za racjonalne pod względem ekonomicznym, handlowym i finansowym, biorąc pod uwagę ich rentowność w perspektywie krótko- lub długoterminowej oraz pozostałe wchodzące w grę interesy handlowe lub gospodarcze. Działania prywatnego podmiotu gospodarczego zasadniczo opierają się na perspektywach rentowności. Zatem w przypadku gdy interwencja podmiotu publicznego na rzecz przedsiębiorstwa nie uwzględnia perspektywy rentowności, nie można uznać, że jest zgodna z testem prywatnego inwestora.
- (270) W przedmiotowej sprawie Komisja zauważa – w odniesieniu do wynoszącego 25 lat okresu obowiązywania umowy oraz braku warunków indeksacji (zob. motyw 62) – że racjonalny prywatny inwestor działający w warunkach gospodarki rynkowej może priorytetowo traktować perspektywy rentowności w ujęciu długoterminowym, ale powinien wymagać odpowiedniej rekompensaty za ryzyko i wartość w czasie.
- (271) Jeżeli chodzi o kontekst, w którym zastosowano środki, Komisja zauważa, że środki te polegają na działaniach władz Estonii w różnych momentach w trakcie 25-letniego okresu obowiązywania umowy. Komisja zauważa, że do celów jej oceny istotnymi dowodami są informacje, które były dostępne, oraz rozwój sytuacji, który był przewidywalny w momencie podejmowania decyzji przez władze Estonii.
- (272) Komisja zauważa, że w przedmiotowej sprawie wpływ przystąpienia Estonii do UE na opłaty za dzierżawę w sektorze rolnym nie został przewidziany w momencie zawarcia pierwotnej umowy dzierżawy. Fakt, że rynkowa opłata za dzierżawę wzrasta w trakcie 25-letniego okresu obowiązywania umowy dzierżawy, sam w sobie nie świadczy o istnieniu korzyści.
- (273) Ponadto, jeżeli chodzi o kontekst, Komisja zauważa również, że argumenty stron dotyczące sytuacji w momencie zawarcia pierwotnej umowy dzierżawy lub znaczenia państwowego gospodarstwa rolnego Tartu mają ograniczone znaczenie przy ocenie Komisji, czy ministerstwo działało jako racjonalny prywatny inwestor w gospodarce rynkowej, gdy egzekwowało umowę dzierżawy po przystąpieniu Estonii do UE w kontekście transakcji gospodarczej dotyczącej przedsiębiorstwa (zob. motyw 246).
- (274) Biorąc pod uwagę fakt, iż uzgodniona niska początkowa opłata za dzierżawę nie uwzględniała w odpowiedni sposób czasu trwania umowy oraz iż władze Estonii nie wykorzystały wszystkich możliwości podwyższenia czynszu przewidzianych w pierwotnej umowie dzierżawy (motywy 403 oraz 455–456) Komisja uważa, że, racjonalny prywatny inwestor nie zawarłby umowy dzierżawy na okres 25 lat, która nie zawierałaby warunku indeksacji lub innych postanowień umożliwiających jednostronne lub automatyczne coroczne podwyżki czynszu bez zgody stron.
- (275) Hipotetyczny racjonalny prywatny inwestor znajdujący się w porównywalnej sytuacji nie znalazłby ekonomicznego uzasadnienia dla tak długiego okresu obowiązywania umowy. Sam fakt, że dzięki aktywnej działalności rolniczej jakość dzierżawionych gruntów zostaje utrzymana, a nawet poprawia się, nie uzasadnia 25-letniego okresu obowiązywania umowy, ponieważ taki sam pozytywny wpływ na jakość dzierżawionych gruntów mógłby zostać osiągnięty przy zastosowaniu umowy dzierżawy o krótszym okresie obowiązywania oraz warunków porównywalnych z warunkami stosowanymi przez Urząd Ziemski. Okres obowiązywania umowy dzierżawy jest wyjątkowo długi w porównaniu z normalną praktyką rynkową (zob. motyw 130). Ponadto wydzierżawiający nie odniósł rzeczywistych korzyści z inwestycji zrealizowanych przez dzierżawcę (zob. motyw 277 i sekcja 5.2.3.3.2.6.4).

⁽⁶¹⁾ Wyrok Sądu z dnia 10 kwietnia 2024 r., Komisja/Danske Slagtermestre, T-486/18, ECLI:EU:C:2024:217, pkt 67.

- (276) Jeżeli chodzi o warunki, zgodnie z którymi dzierżawca był zobowiązany do zapłaty wszystkich podatków związanych z przedmiotem dzierżawy (motyw 61), Komisja uważa, że wydzierżawiający będący racjonalnym prywatnym inwestorem miałby interes we włączeniu takiego warunku do swoich umów dzierżawy, ponieważ warunek ten dotyczy wydatków stanowiących ustawowe zobowiązanie wydzierżawiającego. Zgodnie ze sprawozdaniem Uus Maa i danymi Urzędu Ziemskiego normalną praktyką w przypadku dzierżawy gruntów publicznych jest płacenie podatku od nieruchomości przez dzierżawcę (zob. motywy 361–364). W związku z tym obowiązek uiszczania przez dzierżawcę podatków od nieruchomości, przewidziany w przedmiotowej umowie dzierżawy, jest zgodny ze standardowymi praktykami dla racjonalnego prywatnego inwestora. Komisja zauważa jednak, że przy ocenie korzyści decydująca jest kwestia, czy obowiązek ten stanowi dodatkowe zobowiązanie dla Tartu Agro AS w porównaniu z innymi przedsiębiorstwami.
- (277) W odniesieniu do zobowiązania do pokrywania kosztów utrzymania (motyw 68 lit. b)) Komisja uważa, że wydzierżawiający będący racjonalnym prywatnym inwestorem nie miałby interesu we włączeniu do jego umów dzierżawy takiego warunku, który kieruje działalnością dzierżawcy w kontekście pieniężnym, ponieważ warunek taki dotyczy wydatków operacyjnych przedsiębiorstwa działającego w sektorze produkcji podstawowych produktów rolnych i nie dotyczy zmniejszenia wydatków państwa (zob. sekcja 5.2.3.3.2.6.4). Jeśli chodzi o cel polegający na zachowaniu jakości gruntów, Komisja zauważa, że umowy dzierżawy zawierane przez Urząd Ziemski, które odpowiadają normalnej praktyce rynkowej w zakresie dzierżawy gruntów publicznych, obejmują obowiązki w zakresie utrzymania gruntów bez zobowiązań wyrażonych w wartościach pieniężnych. Niezależnie od tego, w jaki sposób te zobowiązania dotyczące kosztów utrzymania zostały wyrażone w umowie dzierżawy i jej zmianach, z oceny przedstawionej w sekcji 5.2.3.3.2.6.4 wynika, że wydatki te nie powinny stanowić części opłaty za dzierżawę (zob. motywy 377 i 69).
- (278) Podobnie, jeżeli chodzi o umowę sprzedaży (motyw 73), racjonalny prywatny inwestor nie miałby interesu ani powodu, aby uwzględnić w umowie sprzedaży warunki dotyczące szczegółowych inwestycji lub średniej liczby pracowników. Kontekstem była sprzedaż lub prywatyzacja przedsiębiorstwa publicznego, w przypadku której sprzedawca powinien zazwyczaj kierować się zyskiem ze sprzedaży, a nie względami społecznymi lub inwestycjami na gruntach, które przynoszą korzyści dzierżawcy.
- (279) W odniesieniu do zobowiązania dotyczącego inwestycji (motyw 68 lit. a)) – z uwagi na fakt, że inwestycje te były istotne dla zagwarantowania zachowania jakości gruntów – Komisja uważa, że racjonalny prywatny inwestor byłby zainteresowany przeprowadzeniem inwestycji samodzielnie (zgodnie z praktyką i mającymi zastosowanie obowiązkami ustawowymi wydzierżawiającego) lub, jeżeli pozostawiono by to dzierżawcy, sprawdzeniem, czy zostały one zrealizowane.
- (280) W tej kwestii Komisja przypomina, że umowy dzierżawy zawarte przez Urząd Ziemski, które odpowiadają normalnym praktykom rynkowym w zakresie dzierżawy gruntów publicznych, obejmują jedynie niektóre obowiązki dotyczące utrzymania gruntów bez zobowiązań dotyczących inwestycji wyrażonych w wartościach pieniężnych. Ponadto ustawa o melioracji gruntów stanowi również, że za tego rodzaju inwestycje odpowiada wydzierżawiający (motyw 180). Komisja uważa jednak, że sam fakt, iż przedsiębiorstwo Tartu Agro AS zgodziło się sfinansować te inwestycje, nie jest wystarczający, aby stwierdzić, że umowa dzierżawy jest zgodna z testem prywatnego inwestora⁽⁶²⁾.
- (281) Ponadto Komisja zauważa, że zobowiązanie dotyczące inwestycji nie zostało wyegzekwowane zgodnie z ustaleniami ministerstwa i przedsiębiorstwa Tartu Agro AS (motyw 99). Kwota zainwestowana przez Tartu Agro AS w odnowę systemów melioracji gruntów jest niższa niż uzgodnione zobowiązanie dotyczące inwestycji. Racjonalny prywatny inwestor dopilnowałby, aby dzierżawca sfinansował swoje zobowiązania zgodnie z ustaleniami.
- (282) Komisja stwierdza, że racjonalny prywatny inwestor, znajdujący się w podobnej sytuacji, w której zawarł długoterminową umowę na 25 lat, dopilnowałby realizacji zobowiązania dotyczącego inwestycji.
- (283) Jeżeli chodzi o twierdzenia, że pierwotna umowa dzierżawy została wykorzystana do nabycia usług związanych z materiałem siewnym (motywy 228–230), Komisja zauważa, że w szczególności w czasie, gdy przedsiębiorstwo Tartu Agro AS działało jako państwowe gospodarstwo rolne, Estonia mogła mieć rzeczywistą potrzebę zakupu usług związanych z rozmnażaniem i przechowywaniem materiału siewnego oraz realne cele polityki publicznej.

⁽⁶²⁾ W tej sytuacji wniosek dotyczący tego, czy koszt zobowiązania dotyczącego inwestycji należy dodać do opłaty za dzierżawę, oceniono w sekcji 5.2.3.3.5.6.5.

- (284) Komisja zauważa jednak, że umowa dzierżawy i ogólnie działalność Tartu Agro pozostają w domenie działalności gospodarczej (zob. motyw 246). Ponadto władze Estonii nie przedstawiły żadnych dowodów w postaci dokumentów, które wykazałyby, że przeprowadziły jakąkolwiek analizę *ex ante* w odniesieniu do tego, czy przedmiotowe usługi były wyceniane na warunkach rynkowych i jakie byłyby pożądane poziomy odniesienia dla tych usług. Ponadto pierwotna umowa dzierżawy w żaden sposób nie wskazywała ani nie określała żadnego szczególnego obowiązku rozmnażania i przechowywania materiału siewnego. Władze Estonii nie twierdziły, a tym bardziej nie udowodniły, że przedmiotowa działalność spełniałaby kryteria usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym.
- (285) Sam fakt, że (i) umowa dzierżawy (motyw 59), (ii) warunek kontynuowania produkcji rolnej przez przedsiębiorstwo Tartu Agro AS (motyw 43) oraz (iii) umowa sprzedaży (motyw 73 lit. b)) obejmowały warunek dotyczący ciągłości produkcji rolnej, nie wskazuje, że władze Estonii działałyby poza domeną działalności gospodarczej przy wydzierżawianiu gruntów. Niezależnie od powodów zawarcia i zmiany umowy dzierżawy umowę tę zawarto z przedsiębiorstwem i od momentu przystąpienia Estonii do Unii musiała być ona zgodna z zasadami pomocy państwa (motyw 289).
- (286) Jak przedstawiono szczegółowo w kolejnych sekcjach, biorąc pod uwagę, że ministerstwo – będące podmiotem publicznym – faworyzowało przedsiębiorstwo Tartu Agro AS i nie uwzględniło perspektywy rentowności, udostępniając dzierżawione grunty za korzystną, zbyt niską opłatę za dzierżawę (motyw 457), nie można uznać, że działanie to jest zgodne z zasadą prywatnego podmiotu gospodarczego lub testem prywatnego inwestora. Komisja stwierdza, że zawierając, zmieniając i egzekwując umowę dzierżawy, Estonia nie działała jako prywatny podmiot rynkowy nastawiony na zysk.

5.2.3.3. Ocena środków w porównaniu z warunkami rynkowymi

5.2.3.3.1. Obserwacje ogólne

- (287) W przedmiotowej sprawie domniemana preferencyjna opłata za dzierżawę porównywalna z opłatą za dzierżawę, która obowiązywałaby w normalnych warunkach rynkowych, zapewnia beneficjentowi korzyść. Innymi słowy, Komisja ocenia, czy opłata za dzierżawę ustalona przez władze Estonii odpowiada opłacie za dzierżawę, którą prywatny podmiot gospodarczy działający w normalnych warunkach konkurencji prawdopodobnie ustaliłby, biorąc pod uwagę, że jedynymi istotnymi dowodami są informacje, które były dostępne, oraz rozwój sytuacji, który był przewidywalny w chwili zawarcia i zmiany umowy dzierżawy przez strony. Komisja ocenia, czy sytuacja finansowa przedsiębiorstwa Tartu Agro AS poprawiła się od dnia przystąpienia Estonii do Unii Europejskiej w związku z umową dzierżawy obejmującą warunki odbiegające od normalnych warunków rynkowych.
- (288) Jak stwierdziła Komisja, pierwotna umowa dzierżawy nie została zawarta w drodze przetargu *bezwarunkowego* (motyw 262). Ponadto w momencie zawarcia pierwotnej umowy dzierżawy przedsiębiorstwo Tartu Agro AS nie było podmiotem niezależnym (od państwa), ale działało pod kontrolą ministerstwa. Wynika z tego, że przetarg nie zapewnia bezpośredniego i konkretnego dowodu na transakcję, w ramach której strony działały w sposób niezależny i we własnym interesie oraz zgodnie z warunkami rynkowymi. Ocena ta obejmuje porównanie środków z normalnymi warunkami rynkowymi, a sytuację finansową Tartu Agro AS po zawarciu umowy dzierżawy należy porównać z jego sytuacją finansową, gdyby środek nie został wprowadzony.
- (289) Istotne są wyłącznie skutki pierwotnej umowy dzierżawy (motyw 28 lit. a)), jej zmian (motyw 28 lit. b)) i jej egzekwowania (motyw 28 lit. c)) w okresie od dnia 1 maja 2004 r., czyli daty przystąpienia Estonii do Unii Europejskiej, do końca 2019 r. (ponieważ jest to okres objęty niniejszą decyzją (zob. motyw 29)), a nie przyczyna ani cel interwencji państwa w momencie zawarcia pierwotnej umowy dzierżawy ⁽⁶³⁾, tj. nie ma znaczenia, z jakich powodów ani w jakich celach władze Estonii zawarły umowę dzierżawy z Tartu Agro AS oraz czy władze Estonii miały na przykład na celu zapewnienie produkcji materiału siewnego wysokiej jakości w Estonii.

⁽⁶³⁾ Wyrok Trybunału z dnia 17 listopada 2022 r., Volotea SA oraz easyJet Airline Co. Ltd/Komisja Europejska, sprawy połączone C-331/20 P i C-343/20 P, EU:C:2022:886, pkt 106 i 107.

- (290) Komisja zauważa, że chociaż dzień 1 maja 2004 r. (data przystąpienia Estonii do Unii Europejskiej) przypadał przed upływem okresu przedawnienia (sekcja 5.5.1), nie uniemożliwia to Komisji stwierdzenia istnienia pomocy niezgodnej z prawem po upływie okresu przedawnienia (tj. po dniu 14 sierpnia 2004 r. (zob. motywy 497 i 498)) ani nakazania przez sądy krajowe jej odzyskania zgodnie z przepisami krajowymi dotyczącymi przedawnienia.
- (291) Dzierżawa gruntów, która przysporzyła korzyści przedsiębiorstwu Tartu Agro AS, należała do dziedziny działalności gospodarczej, a nie wykonywania władzy publicznej lub innej działalności niegospodarczej przez państwo (zob. motyw 246). W celu ustalenia wysokości opłaty rynkowej za dzierżawę Komisja oblicza różnicę między czynszem faktycznie uiszczonym przez Tartu Agro AS a porównywalną opłatą rynkową w świetle wybranych elementów, które są bezpośrednio lub pośrednio istotne dla ustalenia godziwej wartości rynkowej na określonym rynku. Ocena wymienionych poniżej elementów umożliwia kompleksowe i dokładne określenie wysokości opłaty rynkowej za dzierżawę, odzwierciedlającej wszystkie istotne warunki i czynniki rynkowe. Elementami tymi są:
- a) cechy przetargu poprzedzającego umowę dzierżawy (motywy 254–263);
 - b) okres obowiązywania umowy (motyw 295);
 - c) fakt, że kwota uzgodnionej opłaty za dzierżawę jest inna niż kwota faktycznie uiszczona przez przedsiębiorstwo Tartu Agro AS (motyw 296);
 - d) zobowiązania finansowe stron umowy dzierżawy (motywy 358, 364, 377 i 390);
 - e) fakt, że kwota zobowiązania dotyczącego inwestycji faktycznie sfinansowana przez Tartu Agro AS różni się od kwoty uzgodnionych inwestycji, do których zobowiązał się dzierżawca (motywy 91 i 99);
 - f) przepisy dotyczące zmian opłat za dzierżawę (motywy 391–403);
 - g) egzekwowanie prawa stron, ponieważ umowa dzierżawy nie jest egzekwowana zgodnie z ustaleniami (motyw 456);
 - h) wielkość i jakość dzierżawionych gruntów (motywy 87 oraz 341–343); oraz
 - i) status wydzierżawiającego jako państwa i jego wpływ na cenę rynkową (sekcja 5.2).
- (292) Opłaty za dzierżawę przewidzianej w umowie dzierżawy nie można rozpatrywać oddzielnie, lecz jedynie poprzez uwzględnienie powyższych elementów w ocenie. Czynniki te są istotnym elementem umowy dzierżawy i nie można ich wykluczyć z kompleksowej oceny w celu porównania jej z normalnymi warunkami rynkowymi.
- (293) Aby ocenić, czy przedsiębiorstwo Tartu Agro AS korzystało z preferencyjnej ceny dzierżawy, tj. uiszczało opłatę za dzierżawę poniżej ceny rynkowej, należy przeanalizować zobowiązania finansowe wynikające z umowy dzierżawy, o których mowa w motywie 68. W związku z tym w sekcji 5.2.3.3.2.6.2 Komisja ocenia, czy wydatki związane z tymi zobowiązaniami należy traktować jako część opłat za dzierżawę oraz czy można je uznać za część dochodu wydzierżawiającego z czynszu.
- (294) Jeśli chodzi o okres obowiązywania, Komisja zauważa, że w trakcie obowiązywania umowy długoterminowej sama zmiana bazowej ceny rynkowej („ryzyko cenowe”) nie skutkuje korzyścią w kontekście pomocy państwa, jeżeli początkowo uzgodniona cena oraz późniejsza cena dostosowana po każdej zmianie lub modyfikacji uwzględniały czas obowiązywania umowy dzierżawy i ryzyko cenowe. Sam fakt, że ceny kasowe ulegają wahaniom w trakcie obowiązywania umowy długoterminowej, niekoniecznie generuje korzyść, pod warunkiem że ryzyko cenowe zostało odpowiednio uwzględnione zgodnie z normalnymi praktykami rynkowymi (zob. motyw 436).
- (295) Zatem w tym przypadku, biorąc pod uwagę 25-letni okres obowiązywania umowy, w trakcie którego wprowadzono szereg zmian, Komisja ocenia w motywach 391–400, czy okres ten został odpowiednio uwzględniony.

- (296) Komisja uważa, że przy ocenie i kwantyfikacji korzyści decydujące znaczenie ma rzeczywiste egzekwowanie i wykonanie umowy dzierżawy, a nie to, co zostało formalnie uzgodnione między stronami. W tym przypadku półroczna kwota czynszu faktycznie uiszczona przez Tartu Agro AS była inna niż uzgodniona kwota opłaty za dzierżawę. Ponadto zobowiązanie inwestycyjne nie zostało wyegzekwowane w sposób określony w umowie dzierżawy. Wynika z tego, że aby ocenić korzyść, kwotę czynszu faktycznie uiszczoną przez Tartu Agro AS należy porównać z cenami rynkowymi, a nie z opłatą za dzierżawę uzgodnioną przez strony, natomiast podczas porównywania opłaty za dzierżawę z rynkową ceną odniesienia dla opłat za dzierżawę opłatę za dzierżawę należy powiększyć jedynie o faktyczne wykonanie zobowiązania dotyczącego inwestycji.
- (297) Ponadto w celu zapewnienia, aby kwota opłaty za dzierżawę faktycznie uiszczonej przez Tartu Agro AS była porównywalna z poziomem odniesienia dla opłaty rynkowej za dzierżawę, roczne opłaty za dzierżawę należy przeliczyć na wartości oparte na hektarach przy użyciu mianownika, który opiera się na typie gruntów odpowiadającym danym dzierżawionym gruntom. Stosowanie tej metody pozwoli zapewnić lepszą porównywalność.
- (298) Ogólnie rzecz biorąc, zgodność z warunkami rynkowymi można ustalić bezpośrednio w sytuacji, gdy transakcja opiera się na konkurencyjnej, przejrzystej, niedyskryminacyjnej i bezwarunkowej procedurze przetargowej – dlatego też Komisja ocenia w sekcji 5.2.3.1 procedurę przetargową opisaną w motywach 42–54. Z uwagi na fakt, że postępowanie przetargowe poprzedzające zawarcie umowy dzierżawy nie spełniało tych warunków, lecz było uzależnione od kontynuowania działalności beneficjenta na tych gruntach, stanowi to już samo w sobie silną przesłankę istnienia korzyści i wpływa również na interpretację postanowień umowy dzierżawy, jak również na ocenę wysokości opłaty za dzierżawę, która była niższa od ceny rynkowej przez cały czas obowiązywania umowy, ze zmianami (motyw 423).

5.2.3.3.2. Zgodność opłaty za dzierżawę z rynkiem

- (299) Aby obliczyć różnicę między opłatą za dzierżawę uiszczoną przez przedsiębiorstwo Tartu Agro AS a opłatą, którą powinno było uiścić w normalnych warunkach rynkowych, Komisja:
- analizuje dostępne dane dotyczące cen rynkowych dzierżawy gruntów (sekcja 5.2.3.3.2.1) i określa odpowiedni poziom odniesienia dla opłaty rynkowej za dzierżawę (sekcja 5.2.3.3.2.2);
 - uwzględniając jakość dzierżawionych gruntów (motyw 318) oraz okoliczności sprawy i kontekst (motyw 317), określa odpowiedni poziom odniesienia dla opłaty rynkowej za dzierżawę w momencie podpisania pierwotnej umowy dzierżawy (5.2.3.3.2.3), przystąpienia Estonii do UE (sekcja 5.2.3.3.2.4) oraz począwszy od 2005 r. (5.2.3.3.2.5);
 - określa obszar wykorzystywany jako mianownik przy porównywaniu opłat rocznych z wartościami wyrażonymi w euro za hektar (sekcja 5.2.3.3.2.6), aby zapewnić stosowanie porównywalnych wartości liczbowych;
 - analizuje w sekcji 5.2.3.3.2.6.1, w jaki sposób można uwzględnić przychody uzyskane z obszarów dzierżawionych, które nie są uwzględnione w stosowanym mianowniku;
 - analizuje skutki gospodarcze w przypadku, gdy wybrany mianownik nie obejmuje 100 % dzierżawionego obszaru, oraz sposób uwzględnienia przychodów uzyskanych z tego zmniejszonego obszaru (sekcja 5.2.3.3.2.6.1);
 - analizuje niekorzystną sytuację gospodarczą i zgodność zobowiązań finansowych z rynkiem w celu określenia, w jakim stopniu należy dostosować roczną opłatę za dzierżawę, aby odpowiadała ona wybranemu poziomowi odniesienia dla opłaty rynkowej za dzierżawę (sekcja 5.2.3.3.2.6.2), oraz ocenia odrębnie każde z poniższych zobowiązań finansowych: (i) podatek od nieruchomości (sekcja 5.2.3.3.2.6.3), (ii) roczne koszty utrzymania (sekcja 5.2.3.3.2.6.4) oraz (iii) zobowiązanie inwestycyjne (sekcja 5.2.3.3.2.6.5);
 - oblicza różnicę między opłatą za dzierżawę uiszczoną przez Tartu Agro AS a poziomem odniesienia dla opłaty rynkowej za dzierżawę w dniu przystąpienia Estonii do Unii Europejskiej, aby stwierdzić zgodność opłaty za dzierżawę z rynkiem w tym dniu (sekcja 5.2.3.3.2.8);
 - oblicza różnicę między opłatą za dzierżawę uiszczoną przez Tartu Agro AS a poziomem odniesienia dla opłaty rynkowej za dzierżawę w momencie dostosowania opłaty za dzierżawę przez strony, aby zweryfikować zgodność opłaty za dzierżawę z rynkiem w tych okresach (sekcja 5.2.3.3.2.9);
 - oblicza (sekcja 5.2.3.3.2.10) różnicę między opłatą za dzierżawę uiszczaną przez Tartu Agro AS a poziomem odniesienia dla opłaty rynkowej za dzierżawę od 2005 r.;

- j) przeprowadza analizę wrażliwości swoich wniosków (sekcje 5.2.3.3.2.10.1–5.2.3.3.2.10.3);
- k) ocenia twierdzenie, że domniemana korzyść wynikająca z obliczonej różnicy została wyeliminowana, gdy Estonia sprzedała swoje udziały w przedsiębiorstwie Tartu Agro AS (sekcja 5.2.3.3.2.11); oraz
- l) przedstawia wniosek dotyczący istnienia korzyści (sekcja 5.2.3.5).

(300) Ponadto Komisja:

- a) analizuje skutki gospodarcze i finansowe oraz zgodność z rynkiem czasu obowiązywania umowy oraz postanowień dotyczących dostosowania cen (sekcja 5.2.3.3.2.7);
- b) w sekcji 5.2.3.4 ocenia zgodność egzekwowania umowy dzierżawy z rynkiem.

5.2.3.3.2.1. Ocena dostępnych poziomów odniesienia dla opłaty rynkowej za dzierżawę

- (301) Podobnie jak w przedmiotowej sprawie nie ma jednego źródła do ustalenia ceny rynkowej, która obejmowałaby okres obowiązywania umowy, tj. od 2000 r. do 2025 r. (koniec umowy) lub nawet do 2019 r. (koniec okresu objętego dochodzeniem). Wręcz przeciwnie, Komisja musi wykorzystać poszczególne zestawy danych dostarczone przez Estonię i Tartu Agro AS do ustalenia prawidłowego rynkowego poziomu odniesienia.
- (302) Do celów ustalenia ceny rynkowej dzierżawionych gruntów Komisja może wykorzystać niezależną wycenę rzeczoznawcy przed negocjacjami w sprawie sprzedaży, aby ustalić wartość rynkową na podstawie ogólnie przyjętych wskaźników rynkowych i standardów wyceny⁽⁶⁴⁾. W niniejszej sprawie Komisja oceniła sprawozdania ekspertów z wyceny i zwróciła się do władz Estonii o dodatkowe informacje dotyczące dostępnych rynkowych poziomów odniesienia. Ponadto w dniach 14 grudnia 2022 r. i 22 grudnia 2022 r. Komisja zwróciła się do władz Estonii o dodatkowe informacje dotyczące dokładności dostępnych informacji statystycznych. W odpowiedzi władze Estonia przedstawiły więcej danych na temat cen dzierżawy gruntów.
- (303) W szczególności dane dotyczące cen dzierżawy gruntów dostarczone przez Estonię składają się z dwóch źródeł danych statystycznych (Urząd Ziemski i urząd statystyczny) oraz trzech sprawozdań z wyceny sporządzonych przez ekspertów zewnętrznych (motyw 102).
- (304) Jeżeli chodzi o dane opublikowane przez urząd statystyczny, Komisja stwierdza, że nie stanowią one właściwego poziomu odniesienia dla opłaty rynkowej za dzierżawę i z przyczyn wyjaśnionych w motywach 109, 113 i 213–214 stanowią cenę zastępczą niższą od odpowiednich cen rynkowych, ponieważ dane obejmują umowy nieodpłatnej dzierżawy lub w przypadku których przewidziano płaćcenie wyłącznie podatku od nieruchomości. Ponadto nie przedstawiono w nich szacunków dotyczących gruntów wydzierżawianych przez organ publiczny, które według ekspertów charakteryzują się wyższymi poziomami cen niż grunty wydzierżawiane przez podmioty prywatne ze względu na preferencyjne prawa do dalszego użytkowania gruntów po wygaśnięciu dzierżawy poprzez zakup gruntów albo dalsze ich dzierżawienie zgodnie z decyzją państwa. Wniosek ten jest zgodny ze sprawozdaniem Uus Maa (motyw 135). Z orzecznictwa wynika, że metody ustalania wartości rynkowej powinny uwzględniać aktualizację cen w przypadku ich znacznego wzrostu, w taki sposób, że cena faktycznie zapłacona przez kupującego będzie jak najbliższa wartości rynkowej tych gruntów⁽⁶⁵⁾. Komisja uważa, że dane opublikowane przez urząd statystyczny nie spełniają tego warunku.
- (305) Jeżeli chodzi o sprawozdanie Pindi Kinnisvara (motywy 104 i 116–118), Komisja zauważa, że zostało ono zlecone przez Tartu Agro AS i wycofane przez władze Estonii oraz że w sprawozdaniu nie określono, jakiego okresu dotyczy wycena.
- (306) Ponadto Komisja zauważa, że ponieważ w sprawozdaniu Pindi Kinnisvara oceniono szacunkową cenę rynkową gruntów rolnych znajdujących się w atrakcyjnej lokalizacji w prowincji Tartu, obejmujących około 90 % powierzchni użytkowanej, biorąc pod uwagę spoczywający na najemcy obowiązek dokonania ukierunkowanych inwestycji (zob. motyw 116), cenowy poziom odniesienia uwzględnia zobowiązania finansowe, lokalizację oraz wielkość i użytkowanie działek.

⁽⁶⁴⁾ Zawiadomienie w sprawie pojęcia pomocy państwa, pkt 103. Por. wyrok Sądu z dnia 13 lipca 2022 r., Tartu Agro/Komisja, sprawa T-150/20, ECLI:EU:T:2022:443, pkt 37, zgodnie z którym dzierżawa gruntu po rzekomo preferencyjnej cenie jest porównywalna ze sprzedażą gruntów przez organ władzy publicznej przedsiębiorstwu.

⁽⁶⁵⁾ Wyrok Trybunału z dnia 6 grudnia 2010 r., C-239/09, Seydaland Vereinigte Agrarbetriebe GmbH & Co. KG/BVVG Bodenverwertungs- und -verwaltungs GmbH, ECLI:EU:C:2010:778, pkt 54.

- (307) W sprawozdaniu Pindi Kinnisvara nie omówiono jednak ani nie wyjaśniono, w jaki sposób uwzględniono wspomniane cechy, które są istotne z punktu widzenia oceny, tj. w sprawozdaniu tym nie wskazano sposobu wyliczenia prowadzącego do uzyskania kwoty zobowiązania w wysokości 104 EUR/ha w przypadku ukierunkowanych inwestycji (motyw 116) ani tego, jak to zobowiązanie wpłynęło na ocenę rynkowej opłaty za dzierżawę uiszczanej przez Tartu Agro AS.
- (308) Z powyższego wynika, że zdaniem Komisji sprawozdanie Pindi Kinnisvara nie zawiera wiarygodnego, dokładnego i przydatnego szacunku ceny dzierżawionych gruntów. W związku z tym Komisja stwierdza, że tej szacunkowej ceny rynkowej nie można wykorzystać w ocenie.
- (309) Jeżeli chodzi o sprawozdanie Uus Maa, Komisja zauważa, że zawiera ono dokładne szacunki cen rynkowych w okresie poprzedzającym przystąpienie Estonii do UE. W odniesieniu do okresu po przystąpieniu do UE w sprawozdaniu Uus Maa odnotowuje się wzrost cen i podsumowuje szacunkową wysokość opłaty za dzierżawę jako przedziały cenowe ujęte w pięcioletnich ramach czasowych. W związku z tym – jako że przedział cenowy odzwierciedla zmiany cen w danym okresie – średnia z przedstawionych przedziałów cenowych nie jest dokładnym wskaźnikiem zastępczym ceny rynkowej na koniec lub na początku ram czasowych, w szczególności biorąc pod uwagę rosnące ceny. Z orzecznictwa wynika, że metody ustalania wartości rynkowej powinny uwzględniać aktualizację cen w przypadku ich znacznego wzrostu, w taki sposób, że cena faktycznie zapłacona przez kupującego będzie jak najbliższa wartości rynkowej tych gruntów ⁽⁶⁶⁾. Zdaniem Komisji fakt, iż sprawozdanie Uus Maa zawiera jedynie przedziały cenowe po przystąpieniu Estonii do UE, znacznie obniża dokładność danych zawartych w sprawozdaniu Uus Maa w analizie okresu od 2005 r.
- (310) Analiza w sprawozdaniu Uus Maa opierała się na szczegółowej ocenie gruntów dzierżawionych przez Tartu Agro AS. Ponadto w sprawozdaniu Uus Maa przeanalizowano umowę dzierżawy, zauważając, że umowa dzierżawy szczegółowo przewiduje, iż przedsiębiorstwo Tartu Agro AS jest zobowiązane świadczyć usługi w zakresie utrzymania, oraz określa rodzaj tych usług, podczas gdy zgodnie z normalną praktyką rynkową zobowiązania takie są ujmowane w umowach dzierżawy w sposób ogólny. Ponadto w sprawozdaniu Uus Maa zauważono, że umowa dzierżawy została zawarta na wyjątkowo długi okres i dotyczy wyjątkowo dużego obszaru w porównaniu z normalną praktyką rynkową (motyw 123).
- (311) Komisja zauważa, że w sprawozdaniu Uus Maa nie wyjaśniono ani nie przeanalizowano długiego okresu obowiązywania umowy dzierżawy, wielkości obszaru, zobowiązania wydzierżawiającego do nabycia inwestycji dokonanych przez dzierżawcę po zakończeniu umowy ani zobowiązań finansowych wynikających z umowy dzierżawy (zob. motywy 61 i 68). Komisja uważa, że znacznie ogranicza to możliwości wykorzystania przez nią sprawozdania Uus Maa w analizie.
- (312) W związku z tym Komisja stwierdza, że najbardziej wiarygodnymi informacjami przedstawionymi w sprawozdaniu Uus Maa są informacje dotyczące jakości dzierżawionych gruntów, ceny rynkowej przed przystąpieniem do UE i wpływu przystąpienia na rynkowe opłaty za dzierżawę, ponieważ przedstawiają konkretne poziomy odniesienia dla opłaty rynkowej za dzierżawę dla tych punktów w czasie. W związku z powyższym Komisja opiera się na tym sprawozdaniu w odniesieniu do opłaty za dzierżawę w 2004 r., zauważając, że dane Urzędu Ziemskiego są dostępne dopiero od 2005 r. (zob. motyw 314).
- (313) W sprawozdaniu Domus szczegółowo oceniono około 45 % dzierżawionych gruntów objętych umową, o której mowa w decyzji (zob. motyw 155). Jak jednak wskazano w sekcji 2.5.9, jakość gruntów może być różna. Przedstawiono w nim również szacunkową cenę wyjściową na publicznej aukcji dzierżawy gruntów na dzień wyceny ⁽⁶⁷⁾ 18 lutego 2020 r. Ponadto sprawozdanie Domus nie zawiera retrospektywnych szacunków cen (tj. szacunków cenowych dla przeszłości), co sprawia, że sprawozdanie to ma niewielkie znaczenie dla oceny Komisji, ponieważ 2020 r. wykracza poza okres objęty dochodzeniem, którego dotyczy decyzja ⁽⁶⁸⁾ (motyw 15).
- (314) Dane Urzędu Ziemskiego dotyczą zrealizowanych umów dzierżawy gruntów rolnych w ramach transakcji podobnych do przedmiotowej transakcji, a zatem sprzedaży lub dzierżawy gruntów publicznych. Komisja przypomina, że dzierżawa gruntów publicznych charakteryzuje się wyższymi poziomami cen niż w przypadku dzierżawy gruntów prywatnych ze względu na fakt, że oferenci, którzy oferują najwyższą cenę, nabywają zarówno prawo do dzierżawy gruntu, jak i preferencyjne prawo do dalszego użytkowania gruntu po wygaśnięciu dzierżawy poprzez zakup gruntu albo dalsze jego dzierżawienie zgodnie z decyzją państwa (motywy 111–113). Ponadto dane

⁽⁶⁶⁾ Wyrok Trybunału z dnia 6 grudnia 2010 r., C-239/09, Seydaland Vereinigte Agrarbetriebe GmbH & Co. KG/BVVG Bodenverwertungs- und -verwaltungs GmbH, ECLI:EU:C:2010:778, pkt 54.

⁽⁶⁷⁾ Data wyceny to dzień, w którym przedstawiono wynik wyceny (opłatę za dzierżawę).

⁽⁶⁸⁾ Ocena jakości gruntów (sekcja 2.5.9.2). Zob. również motyw 315 lit. e).

te odpowiadają cenom rynkowym uzyskanym z transakcji zawieranych w wyniku otwartych i bezwarunkowych przetargów publicznych. Dane Urzędu Ziemskiego obejmują dane dotyczące cen uzyskanych od 2005 r. Komisja uznaje, że jakość gruntów wydzierżawianych przez Urząd Ziemski jest zróżnicowana, podobnie jak liczba umów dzierżawy w danym roku. Ponadto dzierżawcy są zobowiązani do przestrzegania pewnych zobowiązań (motyw 114), które są częściowo podobne do zobowiązań zawartych w umowie dzierżawy. Wynika z tego, że od 2005 r. Urząd Ziemski przedstawia roczny poziom odniesienia dla ceny rynkowej w oparciu o transakcje zrealizowane na właściwym rynku (dzierżawa publicznych gruntów rolnych) w ramach bezwarunkowego przetargu publicznego.

5.2.3.3.2.2. Wybór odpowiedniego poziomu odniesienia dla opłaty rynkowej za dzierżawę

- (315) Komisja zauważa, że aby określić odpowiedni poziom odniesienia, należy zwrócić szczególną uwagę na rodzaj umowy dzierżawy gruntów (dzierżawa gruntów rolnych), rodzaj odnośnego podmiotu gospodarczego, rodzaj przedmiotowej transakcji (dzierżawa długoterminowa) oraz odnośny rynek (grunty dzierżawione przez organ publiczny) ⁽⁶⁹⁾.
- (316) Czas dokonywania transakcji jest szczególnie istotny również w sytuacji, gdy miały miejsce ważne wydarzenia gospodarcze, takie jak przystąpienie Estonii do UE, a dostępne ekspertyzy obejmują różne daty wyceny, ponieważ do oszacowania opłaty za dzierżawę użyto różnych lat i nie ma jednego sprawozdania obejmującego cały okres obowiązywania umowy dzierżawy.
- (317) W odniesieniu do okoliczności sprawy i kontekstu, w którym stosowana jest metoda analizy porównawczej, Komisja zauważa, że:
- a) zgodnie ze sprawozdaniem Uus Maa przed przystąpieniem Estonii do Unii Europejskiej w 2004 r. było niewiele przypadków dzierżawy gruntów ornych i rzadko zawierano umowy dzierżawy, a grunty mogły być udostępnione nieodpłatnie, aby zapobiec ich porzuceniu;
 - b) rynek dzierżawy gruntów zmieniał się, a opłaty za dzierżawę znacznie wzrosły od 2000 r. (zob. tabela 8, tabela 10 i tabela 11);
 - c) grunty wydzierżawiane przez Urząd Ziemski są własnością państwa (motyw 111), co – według opinii ekspertów – jest czynnikiem wpływającym na poziom opłat za dzierżawę, podobnie jak grunty wydzierżawione przedsiębiorstwu Tartu Agro AS (zob. motywy 113 i 144);
 - d) wyjątkowy okres obowiązywania umowy dzierżawy jest czynnikiem, który może zwiększyć wartość domniemanej korzyści jedynie przy porównaniu czynszu z ceną rynkową (motyw 403);
 - e) sprawozdanie Domus (nawet jeśli obejmuje jedynie szacunkową opłatę za dzierżawę w 2020 r.), które jest najnowszym eksperckim sprawozdaniem z oceny opierającym się na szczegółowej ocenie gruntów, jest zgodne z danymi Urzędu Ziemskiego, a ponadto wskazuje, że dane Urzędu Ziemskiego zawierają ostrożne szacunki cen (sekcja 5.2.3.3.2.10.2) oraz
 - f) dane Urzędu Ziemskiego opierają się na zrealizowanych transakcjach dzierżawy gruntów publicznych i odpowiadają danym dotyczącym cen transakcji dzierżawy przeprowadzonych w drodze konkurencyjnej, przejrzystej, niedyskryminacyjnej i bezwarunkowej procedury przetargowej.
- (318) Komisja stwierdza, że przystąpienie Estonii do Unii Europejskiej w 2004 r. miało znaczący wpływ na rynek dzierżawy gruntów rolnych. Ponadto rynek gruntów rolnych, w tym poziom opłat za dzierżawę, znacznie się zmienił. Z orzecznictwa wynika, że metoda ustalania wartości rynkowej powinna uwzględniać aktualizację cen w przypadku ich znacznego wzrostu, w taki sposób, że cena faktycznie zapłacona przez kupującego będzie jak najbliższa wartości rynkowej tych gruntów ⁽⁷⁰⁾. Średnia przedziału cenowego, który podsumowuje zmiany cen na przestrzeni lat, nie jest odpowiednim poziomem odniesienia dla opłaty rynkowej za dzierżawę w kontekście wzrostu cen, ponieważ może nie odzwierciedlać we właściwy sposób wahań cen. Podczas analizy porównawczej wartości rynkowych istotne jest uwzględnienie wahań cen w wybranym okresie, co pozwoli na przeprowadzenie

⁽⁶⁹⁾ Zob. zawiadomienie w sprawie pojęcia pomocy państwa.

⁽⁷⁰⁾ Wyrok Trybunału z dnia 6 grudnia 2010 r., C-239/09, Seydaland Vereinigte Agrarbetriebe GmbH & Co. KG/BVVG Bodenverwertungs- und -verwaltungs GmbH, ECLI:EU:C:2010:778, pkt 54.

możliwie najbardziej precyzyjnej i kompleksowej oceny. W związku z tym po dokonaniu oceny danych, którymi dysponuje Komisja, oraz ich wiarygodności (zob. sekcja 5.2.3.3.2.1) Komisja stwierdza, że najdokładniejsze porównanie danych dotyczących wartości rynkowych opiera się na danych rocznych. Zatem dane roczne są najważniejszym poziomem odniesienia dla opłat za dzierżawę. W odniesieniu do jakości dzierżawionych gruntów Komisja zauważa, że:

- a) zgodnie ze sprawozdaniem Uus Maa 2 839,50 ha ocenianego obszaru (92 %) stanowią grunty orne (motyw 148);
- b) według sprawozdania Uus Maa 22 % gruntów ornych jest dobrej jakości, a 78 % – średniej jakości (motyw 149);
- c) z powyższego wynika, że w odniesieniu do rodzaju gruntów znaczna część dzierżawionego obszaru to grunty rolne, a jakość tych gruntów jest zbliżona do średniej jakości gruntów rolnych;
- d) w sprawozdaniu Uus Maa wyjaśniono, że w przypadku gruntów wydzierżawionych przedsiębiorstwu Tartu Agro AS liczbowy wskaźnik jakości (zob. motywy 150 i 216 lit. d)), o którym mowa w motywie 160, jest wyższy niż średni wskaźnik jakości w Estonii i prowincji Tartu (motyw 151), a zatem jakość dzierżawionych gruntów odpowiednio odzwierciedla jakość gruntów w Estonii i prowincji Tartu;
- e) średnia ważona klasyfikacji jakości gruntów wydzierżawionych przedsiębiorstwu Tartu Agro AS jest wyższa niż w przypadku gruntów dzierżawionych przez Urząd Ziemski (zob. motywy 162–163); oraz
- f) ponieważ w sprawozdaniu Uus Maa (motyw 154) stwierdzono, że oceniane grunty objęte umową dzierżawy mają jakość na poziomie AA, a według sprawozdania Domus (motyw 156) oceniane grunty mają jakość na poziomie B–, dzierżawione grunty, po pierwsze, odpowiadają przeciętnym gruntom w Estonii, a po drugie, sprawozdanie Domus, w którym oceniono jedynie część dzierżawionych gruntów, zawierało niższą ocenę jakości niż sprawozdanie Uus Maa, w którym oceniono 100 % dzierżawionego obszaru.

(319) Komisja zauważa także, że eksperci zewnętrzni (tj. w sprawozdaniu Uus Maa lub sprawozdaniu Domus), którzy szczegółowo ocenili dzierżawiony grunt, nie wskazali, aby obszar ten posiadał istotne wady w porównaniu z gruntami dzierżawionymi w prowincji Tartu.

(320) Ponadto zwrócono się do AS Pindi Kinnisvara o oszacowanie wartości gruntów „w atrakcyjnej lokalizacji w prowincji Tartu”.

(321) Co więcej, Komisja uważa, że twierdzenie Tartu Agro AS, zgodnie z którym dane Urzędu Ziemskiego nie są porównywalne z umową dzierżawy, nie jest prawidłowe (motyw 231). W rzeczywistości w ramach aukcji Urzędu Ziemskiego określono, że oprócz uiszczania czynszu dzierżawca musi płacić podatek od nieruchomości i zobowiązać się do utrzymania gruntów w dobrym stanie. Ustalono również, że jeśli z dzierżawcą sporządzono pisemną umowę, na dzierżawionym gruncie można również dokonywać modyfikacji i ulepszeń wykraczających poza standardowe utrzymanie, których koszty zostaną następnie odliczone od czynszu (w związku z tym koszty te należy uznać za część opłaty za dzierżawę). Zatem istnieje tylko jedna różnica między praktyką Urzędu Ziemskiego a umową dzierżawy i jest ona związana z faktem, że inwestycje w systemy melioracji gruntów mają być finansowane przez dzierżawcę w ramach umowy dzierżawy. Jednocześnie opłatę za dzierżawę, kwotę zobowiązań z tytułu utrzymania i inwestycji w systemy melioracji gruntów określono ilościowo (motywy 68, 85, 89 i 99), więc wartości te można porównać oddzielnie z poziomem odniesienia. W celu porównania umowy dzierżawy z danymi Urzędu Ziemskiego, który zawiera podobne umowy, wystarczy określić i wyodrębnić koszty inwestycji w systemy melioracji gruntów. Komisja stwierdza zatem, że po dokonaniu korekty o koszty inwestycji w systemy melioracji gruntów umowy dzierżawy zawarte przez Urząd Ziemski są porównywalne z umową dzierżawy. Ponadto, jeżeli chodzi o jakość gruntów objętych umową dzierżawy, Komisja zauważa, że nie odbiega ona od danych Urzędu Ziemskiego, i stwierdza, że grunty dzierżawione na podstawie umowy dzierżawy odpowiadają gruntom dzierżawionym przez Urząd Ziemski, z wyjątkiem okresu obowiązywania umowy i wielkości dzierżawionych hektarów. Dane te są porównywalne i powiązane z tym samym rodzajem transakcji (tj. transakcjami publicznymi) w szczególności dlatego, że dane Urzędu Ziemskiego pochodzą z umów dzierżawy gruntów będących własnością organu publicznego.

- (322) W świetle powyższego Komisja stwierdza, że transakcje dzierżawy dokonane przez Urząd Ziemski we wszystkich prowincjach (motyw 111) stanowią najwłaściwszy poziom odniesienia dla czynszu rynkowego w okresie po 2004 r., ponieważ dane dotyczące transakcji dzierżawy zrealizowanych przez Urząd Ziemski odpowiadają cenie dzierżawy, jaką mógłby ustalić prywatny podmiot gospodarczy działający w normalnych warunkach konkurencji. Wniosek ten jest zasadny nawet w przypadku uznania przez Komisję, że dane Urzędu Ziemskiego nie opierają się na konkretnych rodzajach umów (tj. uznania przez Komisję, że jakość gruntów wydzierżawionych przez Urząd Ziemski jest zróżnicowana, podobnie jak liczba umów dzierżawy w danym roku). Ponadto dzierżawcy są zobowiązani do przestrzegania pewnych zobowiązań (motyw 114), które są jedynie częściowo podobne do zobowiązań zawartych w umowie dzierżawy (zob. motyw 314). Różnice te nie podważają jednak wartości danych Urzędu Ziemskiego jako poziomu odniesienia, ponieważ dane te są nadal wiarygodne i spójne oraz stanowią wystarczającą podstawę do obliczenia opłaty za dzierżawę możliwie najbardziej zbliżonej do wartości rynkowej⁽⁷¹⁾. W tym względzie (zob. również motyw 321) Komisja uważa, że publiczny charakter dzierżawy gruntów rolnych wycenionej przez Urząd Ziemski jest czynnikiem nadrzędnym, ponieważ ocena koncentruje się na rynku dzierżawy gruntów rolnych będących własnością publiczną (tj. nie gruntów prywatnych), a dane odnoszą się do rzeczywistych transakcji, w związku z czym są wiarygodne. Ponadto fakt, że dane Urzędu Ziemskiego nie obejmują umów przewidujących podobne inwestycje do tych przewidzianych w umowie dzierżawy, można zneutralizować poprzez dodanie kosztów tych inwestycji do opłaty za dzierżawę (motyw 114). Konkludując, różnice w jakości między średnimi danymi Urzędu Ziemskiego a szacunkową jakością gruntów objętych umową dzierżawy (motywy 162 i 163) nie są wystarczające, aby podważyć ten wniosek, a dane pozostają spójne.

5.2.3.3.2.3. Poziom odniesienia dla opłaty rynkowej za dzierżawę w momencie zawarcia pierwotnej umowy dzierżawy w 2000 r.

- (323) Komisja zauważa, że jedynymi dostępnymi informacjami, którymi dysponuje Komisja w odniesieniu do pierwotnej umowy dzierżawy w 2000 r., jest sprawozdanie Uus Maa, a władze Estonii nie przedstawiły żadnej analizy *ex ante*, w której oceniłyby wysokość opłaty za dzierżawę i warunki pierwotnej umowy dzierżawy.
- (324) Sprawozdanie Pindi Kinnisvara i sprawozdanie Domus nie zawierają retrospektywnych szacunków cenowych, urząd statystyczny publikuje dane dotyczące dzierżawy gruntów rolnych dopiero od 2009 r., a Urząd Ziemski przekazuje dane dotyczące zrealizowanych transakcji od 2005 r.
- (325) W sprawozdaniu Uus Maa przedstawiono poziom odniesienia dla ceny rynkowej na 2000 r. (motyw 428). Sprawozdanie opiera się na kompleksowej analizie rynku i dogłębnej analizie dzierżawionych gruntów objętych umową dzierżawy, a także gruntów w prowincji Tartu. Sprawozdanie Uus Maa zawiera analizę ogólnej sytuacji rynkowej i cech gruntów. Ponadto, mimo że sprawozdanie Uus Maa nie zawiera żadnej oceny zobowiązań finansowych, uwzględniono w nim specyficzne warunki umowy dzierżawy, a mianowicie okres obowiązywania umowy i dodatkowe zobowiązania finansowe (zob. sekcja 2.5.8.4).
- (326) W świetle powyższego Komisja stwierdza, że sprawozdanie Uus Maa stanowi ważny poziom odniesienia ceny rynkowej gruntów rolnych w roku 2000. Ponadto grunt dzierżawiony na podstawie umowy dzierżawy jest w dużym stopniu porównywalny do przeciętnych gruntów w Estonii (motywy 318 i 319).
- (327) W sprawozdaniu Uus Maa stwierdzono, że przed przystąpieniem Estonii do UE nie przewidywano nieuchronnego gwałtownego wzrostu powierzchni gruntów ornych. W 2000 r. opłatę za dzierżawę gruntów ornych o zadowalającej jakości w prowincji Tartu oszacowano na 100 EEK/ha (6,4 EUR/ha) (motyw 125, zob. także tabela 10 i tabela 11).

5.2.3.3.2.4. Poziom odniesienia dla opłaty rynkowej za dzierżawę w momencie przystąpienia Estonii do UE w 2004 r.

- (328) Komisja zauważa, że chociaż przepisy dotyczące pomocy państwa zaczęły obowiązywać w Estonii w dniu 1 maja 2004 r., czyli w dniu przystąpienia Estonii do Unii Europejskiej, a pierwotna umowa dzierżawy stanowi, że jej warunki mogą zostać zmienione, jeżeli zmiana wynika z umowy lub ustawodawstwa, władze Estonii nie zmieniły umowy dzierżawy w 2004 r.

⁽⁷¹⁾ Wyrok Sądu z dnia 13 lipca 2022 r., T-150/20, Tartu Agro/Komisja, ECLI:EU:T:2022:443, pkt 40 i 73.

- (329) W odniesieniu do dostępnych danych dotyczących opłat rynkowych Komisja zauważa, że w momencie przystąpienia Estonii do UE w 2004 r. jedyne dostępne dane opierają się na sprawozdaniu Uus Maa (zob. tabela 10 i tabela 11).
- (330) W związku z tym Komisja jest zdania, że odpowiednia szacunkowa cena rynkowa w momencie przystąpienia Estonii do UE w 2004 r. powinna opierać się na sprawozdaniu Uus Maa.
- (331) W celu zastosowania ostrożnego podejścia przy wyborze poziomu odniesienia dla opłaty rynkowej za dzierżawę w 2004 r. Komisja odnotowuje, że dane zawarte w sprawozdaniu Uus Maa wskazują, co następuje:
- 1) na przestrzeni czasu widoczna była ogólna tendencja wzrostu rynkowych stawek czynszu za grunty na dzierżawionym terenie i w prowincji Tartu (zob. tabela 10 i tabela 11);
 - 2) w 2004 r. rynkowe stawki czynszu za grunty w prowincji Tartu mieściły się w przedziale 10–20 EUR/ha (zob. tabela 11);
 - 3) rynkowe stawki opłat za dzierżawę gruntów objętych umową dzierżawy mieściły się w przedziale 6–10 EUR/ha w latach 2000–2004 i przedziale 10–20 EUR/ha w latach 2005–2009 (zob. tabela 10).
- (332) Komisja uznaje, że najbardziej szczegółowymi, a tym samym najdokładniejszymi danymi do celów ustalenia poziomu odniesienia są dane, które dotyczą samej umowy dzierżawy. Do określenia poziomu odniesienia można jednak również wykorzystać dane dotyczące wartości gruntów w prowincji Tartu, jeżeli szacunki są spójne i wiarygodne. Komisja zauważa, że w odniesieniu do 2004 r. w sprawozdaniu Uus Maa nie przedstawiono szacunkowej opłaty za dzierżawę gruntów objętych umową dzierżawy za dany rok (zob. motyw 331 pkt 3), a jedynie szacunki dotyczące okresu 2000–2004. Zdaniem Komisji jednak biorąc pod uwagę fakt, że 2004 r. przypada na górną granicę tego okresu oraz że najniższa wartość dla kolejnego okresu (tj. 2005–2009) wynosi 10 EUR/ha, najbardziej wiarygodnym oszacowaniem ceny rynkowej na 2004 r. jest cena 10 EUR/ha (do której stosuje się dalszą redukcję o 20 % w celu uwzględnienia wrażliwości danych) (motywy 334 i 514). Potwierdza to ogólna tendencja wzrostu wartości czynszów rynkowych w odniesieniu do gruntów na przestrzeni czasu, opisana w tym samym sprawozdaniu (zob. motyw 331 pkt 1). Potwierdzają to dodatkowo dane dotyczące cen rynkowych dla konkretnego roku 2004 w innym zestawie danych zawartym w tym samym sprawozdaniu, a mianowicie dane dotyczące wartości gruntów w prowincji Tartu: jak opisano w tabeli 16 „Szacunkowa opłata za dzierżawę gruntów w prowincji Tartu”, najniższa opłata za dzierżawę w tym przedziale wynosi również 10 EUR/ha. Zazwyczaj dane dotyczące konkretnego roku są bardziej wiarygodne i miarodajne niż szerszy zakres cenowy obejmujący pewien okres.
- (333) Poziom odniesienia dla ceny rynkowej, który wyniósł 10 EUR/ha w 2004 r., jest również spójny w porównaniu z danymi z prowincji Tartu (zob. motyw 331 pkt 2), co sugeruje, że opłaty w 2004 r. mogły być wyższe (do 20 EUR/ha), ale nadal mieszczą się w tym konkretnym przedziale.
- (334) W związku z tym – po przeprowadzeniu krzyżowej analizy dwóch zestawów danych przedstawionych w sprawozdaniu Uus Maa (zob. tabela 10 oraz tabela 11) – w świetle motywów 331–333 Komisja stwierdza, stosując rozsądne i ostrożne podejście, że poziom odniesienia dla ceny rynkowej wynosił 10 EUR/ha gruntów ornych w 2004 r., do którego zastosowano redukcję o 20 %, aby uwzględnić wrażliwość danych (motyw 514).

5.2.3.3.2.5. Poziom odniesienia dla opłaty rynkowej za dzierżawę od 2005 r.

- (335) Komisja stwierdza, jak zauważono w motywie 322, że najdokładniejsza i najwłaściwsza cena odniesienia opiera się na transakcjach dzierżawy dokonanych przez Urząd Ziemski.
- (336) Dane dotyczące transakcji dzierżawy zrealizowanych przez Urząd Ziemski są dostępne od 2005 r., zatem od 2005 r. odpowiednia szacunkowa cena rynkowa opiera się na danych Urzędu Ziemskiego dotyczących mediany cen dzierżawy w Estonii.

5.2.3.3.2.6. Powierzchnia wykorzystana do przeliczania rocznych opłat za dzierżawę na wartości oparte na hektarach

- (337) Opłatę za dzierżawę ustalono jako płatność roczną, natomiast dostępne dane rynkowe opierają się na wartości wyrażonych w euro za hektar. Wynika z tego, że porównanie tych wartości wymaga przeliczenia uzgodnionej rocznej kwoty opłaty za dzierżawę na euro za hektar.
- (338) Aby zapewnić porównywalność tych dwóch wartości, w przeliczeniu należy uwzględnić jakość gruntów poprzez zastosowanie mianownika odpowiadającego gruntom, dla których podano szacunkową cenę rynkową.

- (339) Dane Urzędu Ziemskiego dotyczą publicznej dzierżawy gruntów rolnych. Komisja zauważa, że umowa dzierżawy, o której mowa w decyzji, obejmuje nie tylko grunty rolne, ale również leśne. Aby móc porównać opłatę za dzierżawę wynikającą z umowy dzierżawy z danymi Urzędu Ziemskiego (tj. aby móc porównać ze sobą podobne grunty), Komisja bierze pod uwagę jedynie powierzchnię kwalifikującą się do wsparcia w ramach WPR ⁽⁷²⁾. Komisja uważa, że jest to ostrożna metoda pozwalająca oszacować, jaka powinna być wysokość opłaty za dzierżawę lub ustalić istnienie korzyści. W związku z tym Komisja stwierdza, że przy porównywaniu rocznych opłat za dzierżawę z danymi Urzędu Ziemskiego jako mianownik należy wykorzystać obszar kwalifikujący się do wsparcia w ramach WPR.
- (340) Komisja uznaje, że metoda ta pozwala uzyskać jedynie szacunkowe wartości, ponieważ:
- zarówno dzierżawiony obszar kwalifikujący się do wsparcia w ramach WPR, jak i grunty dzierżawione przez Urząd Ziemski obejmują obszary różnej jakości oraz
 - podejście, w którym część wydzierżawionego obszaru nie jest uwzględniana w ocenie, zakłada, że obszary niekwalifikujące się do wsparcia rolnego w ramach WPR nie będą miały żadnej wartości rynkowej przez 25 lat obowiązywania umowy dzierżawy.
- (341) Komisja uważa jednak, że metoda opisana w motywie 339 zapewnia odpowiednio porównywalne oszacowanie dla porównywalnych obszarów, co jest ostrożnym podejściem do ustalenia, jaka powinna być opłata za dzierżawę, a zatem czy umowa dzierżawy pociąga za sobą korzyść.
- (342) Z uwagi na fakt, że według sprawozdania Uus Maa w 2000 r. istniał jedynie rynek dla gruntów ornych o zadowalającej jakości, Komisja stwierdza, iż w odniesieniu do lat poprzedzających przystąpienie Estonii do UE oraz danych dotyczących gruntów kwalifikujących się do wsparcia w ramach WPR liczba hektarów gruntów ornych według sprawozdania Uus Maa (2 839,5 ha) (motyw 89) stanowi najdokładniejszy szacunek dla gruntów ornych o zadowalającej jakości, a zatem wartość tę należy użyć jako mianownik przy porównywaniu rocznych opłat za dzierżawę z poziomem odniesienia dla opłaty rynkowej za dzierżawę opartym na sprawozdaniu Uus Maa.
- (343) W poniższej tabeli Komisja podsumowuje – w podziale na źródła danych – jaki mianownik należy zastosować, aby przeliczyć roczne opłaty na wartości wyrażone w euro za hektar.

Tabela 17

Mianowniki (rodzaje) stosowane do przeliczenia rocznych płatności na wartości euro za hektar

Źródło danych	Uwaga	Wniosek dotyczący mianownika
Sprawozdanie Uus Maa	Zgodnie z tym sprawozdaniem w 2000 r. istniał rynek jedynie gruntów ornych o zadowalającej jakości.	Mianownik (wielkość dzierżawionych gruntów) stosowany do przeliczenia rocznego czynszu na euro za hektar powinien obejmować jedynie grunty orne o zadowalającej jakości, tj. 2 839,50 ha (motyw 148).
Sprawozdanie Pindi Kinnisvara	W sprawozdaniu tym przedstawiono szacunki dotyczące gruntów rolnych w atrakcyjnej lokalizacji w prowincji Tartu, przy czym około 90 % tych gruntów stanowią grunty orne. W związku z tym wykorzystanie i jakość gruntów zostały już uwzględnione w szacunkach cenowych.	Jako mianownik przy porównywaniu rocznej opłaty za dzierżawę z szacunkową ceną rynkową określoną w sprawozdaniu Pindi Kinnisvara należy wykorzystać całkowitą powierzchnię oddaną w dzierżawę, a nie tylko powierzchnię gruntów rolnych.

⁽⁷²⁾ W celu dokonania ostrożnego oszacowania Komisja wykorzystuje dane Urzędu Ziemskiego dotyczące obszaru kwalifikującego się do wsparcia w ramach WPR. W ramach WPR dotuje się grunty rolne, podczas gdy umowa dzierżawy gruntów obejmuje różne rodzaje gruntów, nie tylko te przeznaczone do użytku rolniczego. W tym kontekście Komisja zdecydowała się na wykorzystanie obszaru kwalifikującego się do wsparcia w ramach WPR jako najbardziej podobnego obszaru do porównania z obszarem będącym przedmiotem umowy dzierżawy gruntów.

Źródło danych	Uwaga	Wniosek dotyczący mianownika
Sprawozdanie Domus	Oceniane grunty to głównie grunty orne (por. sekcja 2.5.9.2). Zatem w szacunkowej cenie uwzględniono fakt, że obszar ten nie jest w całości gruntem ornym.	Przy porównywaniu rocznej opłaty za dzierżawę z szacunkową ceną rynkową określoną w sprawozdaniu Domus jako mianownik należy wykorzystać całkowitą powierzchnię oddaną w dzierżawę, a nie tylko powierzchnię gruntów ornych.
Dane Urzędu Ziemskiego	Dane Urzędu Ziemskiego obejmują stawki rynkowe opłat za dzierżawę gruntów rolnych.	Przy korygowaniu rocznej opłaty za dzierżawę do opłaty za dzierżawę wyrażonej w euro za hektar i porównywaniu jej z danymi Urzędu Ziemskiego jako mianownik można wykorzystać powierzchnię gruntów rolnych, tj. powierzchnię kwalifikującą się do wsparcia w ramach WPR, a nie całkowitą powierzchnię dzierżawioną.
Dane dotyczące cen dzierżawy gruntów publikowane przez urząd statystyczny	Dane urzędu statystycznego obejmują stawki rynkowe opłat za dzierżawę gruntów rolnych	Przy korygowaniu rocznej opłaty za dzierżawę do opłaty za dzierżawę wyrażonej w euro za hektar i porównywaniu jej z danymi urzędu statystycznego jako mianownik należy wykorzystać powierzchnię gruntów rolnych, tj. powierzchnię kwalifikującą się do wsparcia w ramach WPR, a nie całkowitą powierzchnię dzierżawioną.

5.2.3.3.2.6.1. Przychody z dzierżawionych gruntów, które nie kwalifikują się do wsparcia w ramach WPR

- (344) Metoda przeliczania płatności rocznych na euro za hektar przy wykorzystaniu wyłącznie gruntów kwalifikujących się do wsparcia w ramach WPR zakłada, że grunty niekwalifikujące się do tego wsparcia nie mają wartości. Jeżeli opłata za dzierżawę jest niższa od warunków rynkowych, nawet przy wyłączeniu ewentualnych przychodów ze sprzedaży drewna lub wynajmu nieruchomości, można zatem potwierdzić istnienie korzyści.
- (345) Jeżeli chodzi o przychody ze sprzedaży drewna, Komisja zauważa, że kwantyfikacja dodatkowego dochodu ze sprzedaży drewna nie może opierać się wyłącznie na zakładanych wielkościach sprzedaży i średnich cenach sprzedaży, ponieważ takie podejście zakładałoby, że sprzedaż drewna nie wiąże się z żadnymi kosztami – powinna opierać się natomiast na zrealizowanym dochodzie ze sprzedaży drewna netto albo na szacunkowych rynkowych cenach dzierżawy gruntów leśnych. Ogólnie rzecz biorąc, cykl produkcyjny w sektorze leśnym trwa kilkadziesiąt lat, czyli jest znacznie dłuższy niż 25-letni okres obowiązywania umowy dzierżawy. W związku z tym dane dotyczące rynkowych opłat za dzierżawę w sektorze leśnym mogą nie pozwalać na wiarygodne oszacowanie ceny rynkowej w danym okresie.
- (346) Ponieważ w omawianym przypadku powierzchnia gruntów leśnych jest stosunkowo niewielka w porównaniu z gruntami rolnymi, Komisja stwierdza, że ze względów podyktowanych ostrożnością oraz dla uproszczenia wartość gruntów leśnych nie powinna być uwzględniana w ocenie korzyści.

5.2.3.3.2.6.2. Zobowiązania finansowe – ocena niekorzystnej sytuacji gospodarczej i zgodności z rynkiem.

- (347) Jak zauważono w motywach 291 lit. d) i 292, zobowiązania finansowe, o których mowa w motywach 60 i 68, mogą być istotnymi elementami umowy dzierżawy przy ocenie domniemanej korzyści. Jeżeli chodzi o ich wpływ na sytuację finansową i gospodarczą Tartu Agro AS w porównaniu z innymi przedsiębiorstwami działającymi na warunkach rynkowych, istotne jest, czy zobowiązania te były:
- w interesie Tartu Agro AS czy wydzierżawiającego, tj. ocena powinna uwzględniać, w jakim stopniu zobowiązania finansowe przynajmniej częściowo leżą we własnym interesie dzierżawcy;
 - realizowane zgodnie z ustaleniami przyjętymi w ramach zwykłej praktyki rynkowej; oraz
 - dodatkowymi zobowiązaniami w porównaniu z innymi przedsiębiorstwami działającymi na rynku.

- (348) Komisja zauważa, że biorąc pod uwagę wyjątkowo długi okres obowiązywania umowy dzierżawy i okoliczność, że obejmuje ona wyjątkowo duży obszar, sam fakt, że w 2000 r. uwzględnianie zobowiązań finansowych w umowach dzierżawy w formie mierzalnej pod względem pieniężnym nie było normalną praktyką rynkową (zob. motywy 122–123), nie oznacza automatycznie, że zobowiązania te mają niekorzystny wpływ na sytuację finansową Tartu Agro AS, w związku z czym przy ocenie korzyści należy je w całości lub częściowo uznać za część opłaty za dzierżawę.
- (349) Ponadto domniemany cel państwa w 2000 r., czyli zapewnienie zachowania i zwiększenia żyzności gleby, a tym samym wartości mienia państwowego, nie jest sam w sobie decydujący przy ocenie przez Komisję, czy zobowiązania finansowe są uznawane za część opłaty za dzierżawę od 2004 r.
- (350) Komisja zauważa, że pierwotna umowa dzierżawy przewidywała, iż przedsiębiorstwo Tartu Agro AS było zobowiązane do zapłaty wszystkich podatków związanych z dzierżawionym gruntem na podstawie postanowień dotyczących opłat za dzierżawę, podczas gdy inwestycje w systemy melioracji gruntów i obowiązek pokrywania kosztów utrzymania uznano za inne prawa i obowiązki wynikające z umowy.
- (351) Gdy w 2009 r. zmieniono umowę dzierżawy, strony uzgodniły, że od 2010 r. zobowiązanie dzierżawcy do ponoszenia kosztów inwestycji w modernizację systemów melioracji gruntów będzie odliczane od opłaty za dzierżawę, która była uzależniona od jednolitej płatności obszarowej (motywy 79–80).
- (352) Komisja stwierdza jednak, że formalna kwalifikacja zobowiązań finansowych w umowie dzierżawy jako część opłat za dzierżawę albo innych zobowiązań nie ma decydującego znaczenia, ponieważ nie określa ich skutków gospodarczych.
- (353) Komisja zauważa, że przy ocenie istnienia korzyści należy uwzględnić fakt, że dostępne źródła danych dotyczących cen rynkowych znacznie różnią się od siebie pod względem sposobu uwzględnienia wpływu zobowiązań finansowych.
- (354) W zależności od szacunkowej ceny rynkowej zobowiązania finansowe są uwzględniane w szacunkowej cenie, wyłączane z tej ceny albo uwzględniane tylko częściowo.
- (355) W ocenie należy uwzględnić na przykład fakt, że w sprawozdaniu Domus wyraźnie wykluczono wpływ tych zobowiązań finansowych (motyw 143), natomiast w sprawozdaniu Pindi Kinnisvara przedstawiono szacunkową cenę rynkową gruntów rolnych przy uwzględnieniu obowiązku ponoszenia przez najemcę określonych wydatków w wysokości 104 EUR/ha (zob. motyw 116).
- (356) Umowy dzierżawy zawarte przez Urząd Ziemski obejmują pewne zobowiązania dzierżawcy dotyczące podatków i utrzymania, jednak zobowiązania te nie są określone w ujęciu pieniężnym i nie ma obowiązku przeznaczania w ujęciu rocznym jakiegokolwiek konkretnej kwoty na koszty utrzymania.
- (357) W sprawozdaniu Uus Maa omówiono normalną praktykę rynkową w odniesieniu do zobowiązań finansowych. Nie opisano jednak ani nie wyjaśniono wyraźnie, w jaki sposób zobowiązanie finansowe lub inne elementy umowy dzierżawy wpływają na ocenę, co zmniejsza użyteczność tego sprawozdania w tym zakresie.
- (358) Z powyższego wynika, że w sekcjach 5.2.3.3.2.6.3–5.2.3.3.2.6.5 Komisja ocenia, w jakim stopniu należy uwzględnić obowiązek opłaty przez dzierżawcę (i) podatków od nieruchomości, (ii) kosztów utrzymania oraz (iii) dokonywania inwestycji w odnowę systemów melioracji gruntów, tj. uznać za część przychodów z czynszu, gdy uzgodniona opłata za dzierżawę jest porównywana z odpowiednią rynkową opłatą za dzierżawę.

5.2.3.3.2.6.3. Obowiązek zapłaty podatku od nieruchomości przez dzierżawcę

- (359) Komisja uważa, że ponieważ właściciel gruntu jest prawnie zobowiązany do zapłaty podatku od nieruchomości, zobowiązanie dzierżawcy w umowie dzierżawy do zapłaty podatku od nieruchomości, o którym mowa w motywie 61, leży w interesie wydzierżawiającego i warunek ten ma negatywny wpływ na sytuację finansową Tartu Agro AS.
- (360) Z powyższego wynika, że w odniesieniu do obliczenia różnicy między rzeczywistą opłatą za dzierżawę uiszczoną przez Tartu Agro AS a kwotą, którą przedsiębiorstwo to powinno było zapłacić w normalnych warunkach rynkowych, decydujące znaczenie ma kwestia, czy obowiązek ten pociąga za sobą dodatkowe obciążenie dla Tartu Agro AS, które należało doliczyć do opłaty za dzierżawę, w porównaniu z innymi przedsiębiorstwami.

- (361) Jeżeli chodzi o dane Urzędu Ziemskiego, Komisja zauważa, że w przypadku dzierżaw rządowych podatek od nieruchomości płaci dzierżawca (motyw 114). W związku z tym – ponieważ obowiązek zapłaty podatku od nieruchomości ma zastosowanie do wszystkich dzierżawców w przypadku dzierżawy gruntów publicznych – obowiązek zapłaty podatku od nieruchomości zawarty w pierwotnej umowie dzierżawy nie jest dodatkowym obowiązkiem i nie wiąże się z żadnym dodatkowym obciążeniem dla Tartu Agro AS, gdy opłaty za dzierżawę uiszczane przez Tartu Agro AS są porównywane z ceną rynkową opartą na danych Urzędu Ziemskiego.
- (362) Ponieważ aukcje Urzędu Ziemskiego stanowią zwykłą praktykę w zakresie dzierżawy gruntów publicznych, obowiązek ten jest zgodny z normalną praktyką rynkową.
- (363) Jeśli chodzi o sprawozdanie Uus Maa, zauważono w nim, że do 2010 r. zazwyczaj to dzierżawca był zobowiązany płacić podatek od nieruchomości (motyw 124). W związku z tym – ponieważ obowiązek zapłaty podatku od nieruchomości przez dzierżawców w przypadku dzierżawy gruntów publicznych był normalną praktyką rynkową – obowiązek zapłaty podatku od nieruchomości zawarty w pierwotnej umowie dzierżawy nie jest dodatkowym obowiązkiem i nie wiąże się z żadnym dodatkowym obciążeniem dla Tartu Agro AS, gdy opłaty za dzierżawę uiszczane przez Tartu Agro AS są porównywane z ceną rynkową opartą na danych Uus Maa. Zatem przy porównaniu czynszu płaconego przez Tartu Agro AS z szacunkowymi cenami rynkowymi określonymi w sprawozdaniu Uus Maa za lata 2000–2004 obowiązek uiszczania podatków od nieruchomości nie stanowi dodatkowego obciążenia dla Tartu Agro AS, ponieważ jest to obowiązek zgodny z normalną praktyką rynkową.
- (364) Z powyższego wynika, że podatku od nieruchomości uiszczanego przez Tartu Agro AS nie można dodawać do rocznych opłat za dzierżawę uiszczanych przez Tartu Agro AS przy porównywaniu z poziomem odniesienia dla opłaty rynkowej za dzierżawę, który jest oparty na:
- 1) danych Uus Maa w latach 2000 i 2004 (sekcja 5.2.3.3.2.8);
 - 2) danych Urzędu Ziemskiego od 2005 r. (sekcja 5.2.3.3.2.9).

5.2.3.3.2.6.4. Zobowiązanie dzierżawcy do pokrywania kosztów utrzymania

- (365) Roczne wydatki na pokrycie kosztów utrzymania, ze względu na swój ekonomiczny charakter, stanowią wydatki operacyjne, które generują dochód lub zwiększają wartość gruntu w krótkiej perspektywie, niezależnie od tego, że aktywne i zrównoważone gospodarowanie również pozytywnie oddziałuje na wartość gruntu.
- (366) Każde przedsiębiorstwo prowadzące działalność w zakresie produkcji podstawowej musi ponosić te koszty również w normalnych warunkach rynkowych.
- (367) Komisja zauważa, że w sprawozdaniu Uus Maa omówiono praktykę rynkową w odniesieniu do innych zobowiązań dzierżawców. W szczególności w sprawozdaniu tym zauważono, że meliorację gruntów i regularne utrzymanie poboczy dróg w umowach ujmuje się jako zobowiązania dzierżawcy, który jest podmiotem użytkującym nieruchomość i czerpiącym z niej korzyści. Zobowiązania te ujmowano jednak w umowach dzierżawy w sposób ogólny, podczas gdy w niniejszej sprawie umowa dzierżawy szczegółowo określa, jak należy rozdysonować roczne wydatki na pokrycie kosztów utrzymania. Ponadto w sprawozdaniu Uus Maa podkreślono, że umowa dzierżawy dotyczyła wyjątkowo rozległego obszaru i została zawarta na wyjątkowo długi okres.
- (368) Komisja uważa, że sam fakt, iż zobowiązanie do pokrywania kosztów utrzymania sformułowano szczegółowo w ujęciu pieniężnym, nie zmienia ich ekonomicznego charakteru. Ponadto nie zmienia to faktu, że wydatki te leżą w interesie przedsiębiorstwa Tartu Agro AS, ponieważ może ono czerpać z nich korzyści w okresie 25 lat obowiązywania umowy dzierżawy, a każde przedsiębiorstwo prowadzące działalność w zakresie produkcji podstawowej podobnie musi ponosić odpowiednie wydatki w normalnych warunkach rynkowych.
- (369) Odpowiednio sam fakt, że w 2000 r. władze Estonii mogły mieć wyznaczone cele polityki publicznej polegające na sprawowaniu kontroli nad decyzjami operacyjnymi Tartu Agro AS poprzez umowę dzierżawy, określając sposób rozdysonowania wydatków na pokrycie kosztów utrzymania, nie zmienia faktu, że koszty te leżą głównie w interesie Tartu Agro AS, gdy wykorzystuje ono grunty w działalności rolniczej, ponieważ każde przedsiębiorstwo działające w sektorze produkcji podstawowej musi ponosić podobne koszty również w normalnych warunkach rynkowych. W odniesieniu do uwag, o których mowa w motywach 229 i 230, Komisja zauważa, że nie ma znaczenia, z jakich powodów lub w jakich celach władze Estonii włączyły do umowy dzierżawy zobowiązanie do pokrywania kosztów utrzymania.

- (370) Ponadto Komisja zauważa, że umowa dzierżawy zawiera warunek umożliwiający obniżenie opłaty za dzierżawę, jeżeli opłata ta przekroczy przychody z tytułu normalnego rolniczego gospodarowania dzierżawionymi gruntami (motyw 66). W związku z tym Komisja stwierdza, że warunek ten przenosi rzeczywiste ryzyko operacyjne z dzierżawcy na wydierżawiającego i zmniejsza wszelkie obciążenia finansowe, jakie mogły dla dzierżawcy wynikać ze zobowiązania dotyczącego pewnych wydatków operacyjnych.
- (371) Zobowiązanie do pokrywania kosztów utrzymania, tj. obowiązek pokrywania rocznych kosztów utrzymania, o którym mowa w motywie 68 lit. b), nie ma zatem negatywnego wpływu na sytuację finansową Tartu Agro AS w porównaniu z innymi przedsiębiorstwami na rynku. Koszty te stanowią część kosztów operacyjnych dzierżawcy.
- (372) Komisja przyznaje, że zobowiązanie umowne dotyczące rocznych wydatków operacyjnych mogłoby mieć istotny wpływ finansowy jedynie w przypadku, gdyby przedsiębiorstwo musiało zaprzestać działalności w sektorze produkcji podstawowych produktów rolnych. W związku z tym dopóki Tartu Agro AS działa zgodnie z zasadą kontynuacji działalności, zobowiązanie umowne do pokrywania rocznych kosztów operacyjnych nie pogarsza sytuacji finansowej Tartu Agro AS w zestawieniu z innymi przedsiębiorstwami.
- (373) Ponadto sam fakt, że kwota nominalna zobowiązania do pokrywania kosztów utrzymania była w momencie zawarcia pierwotnej umowy dzierżawy wyższa niż średnie koszty utrzymania w sektorze (motyw 222 lit. f)), nie ma negatywnego wpływu na sytuację finansową Tartu Agro AS w porównaniu z innymi przedsiębiorstwami działającymi w tym sektorze w okresie 25 lat obowiązywania umowy dzierżawy.
- (374) Komisja zauważa także, że w sprawozdaniu Uus Maa opisano, w jaki sposób w umowach dzierżawy ujęto obowiązki w zakresie utrzymania, ponieważ rynek dzierżawy gruntów rozwijał się w okresie obowiązywania umowy dzierżawy (motywy 122–124), oraz że umowy dzierżawy zawarte przez Urząd Ziemski zawierają zobowiązanie dzierżawców do utrzymania gruntów w dobrym stanie (motyw 114). W związku z tym sam fakt, że zobowiązanie dotyczące utrzymania jest wyrażone w wartościach pieniężnych, nie oznacza, że umowy dzierżawy zawarte przez Urząd Ziemski, które stanowią normalną praktykę rynkową, nie zawierały obowiązku mającego odpowiedni wpływ gospodarczy.
- (375) Ponadto w świetle motywów 60–61 Komisja zauważa, że forma umowy dzierżawy nie wskazuje, aby celem stron było uznanie pokrywania rocznych kosztów utrzymania za część opłaty za dzierżawę, ponieważ wydatki te nie były formalnie powiązane z opłatą za dzierżawę.
- (376) Władze Estonii nie przedstawiły również żadnej analizy *ex ante*, która wskazywałaby, że pokrywanie rocznych kosztów utrzymania uznano za formę czynszu lub nawet za rekompensatę za utracone dochody z czynszu.
- (377) Z powyższego wynika, że ponieważ zobowiązanie do pokrywania kosztów utrzymania nie ma negatywnego wpływu na sytuację finansową Tartu Agro AS, zobowiązania do pokrywania kosztów utrzymania nie należy dodawać do rocznej opłaty za dzierżawę przy porównywaniu tej opłaty z poziomem odniesienia dla opłaty rynkowej za dzierżawę.

5.2.3.3.2.6.5. Zobowiązanie dzierżawcy do ponoszenia kosztów rocznych inwestycji w systemy melioracji gruntów

- (378) Ze względu na swój ekonomiczny charakter inwestycje w systemy melioracji gruntów, o których mowa w motywie 68 lit. a), generują dochód w perspektywie długoterminowej, która może przekraczać okres obowiązywania umowy dzierżawy, i tym samym mogą stanowić korzyść dla właściciela gruntu.
- (379) Komisja stwierdza, że:
- a) zobowiązanie dotyczące rocznych inwestycji w wysokości [...] EUR na odnowę systemów melioracji gruntów (motyw 68 lit. a)) zostało uwzględnione w umowie dzierżawy, a ponadto umowa sprzedaży zawierała zobowiązanie do dokonania określonych inwestycji (motyw 73 lit. d));
 - b) okres obowiązywania umowy dzierżawy jest znacznie dłuższy, niż przyjmuje się w praktyce rynkowej (motywy 112 i 123);
 - c) przedsiębiorstwo Tartu Agro AS sfinansowało jedynie część inwestycji w systemy melioracji gruntów, tj. zobowiązanie dotyczące inwestycji (motyw 68 lit. a)) nie zostało wypełnione przez Tartu Agro, jak uzgodniono w pierwotnej umowie dzierżawy (motywy 96–99); oraz

- d) strony uzgodniły (motywy 69 i 133), że po zakończeniu obowiązywania umowy dzierżawy ulepszenia stają się własnością ministerstwa, które musi je nabyć po normalnej wartości rynkowej po wygaśnięciu umowy dzierżawy.
- (380) Komisja stwierdza, po pierwsze, w świetle motywu 379, że negatywny wpływ na sytuację finansową Tartu Agro AS mogą mieć jedynie inwestycje, które stanowią dodatkowe inwestycje bezpośrednio wynikające z umowy dzierżawy, tj. znaczenie przy ustalaniu i obliczaniu korzyści mogą mieć jedynie inwestycje dokonane w celu wypełnienia zobowiązania dotyczącego inwestycji, o którym mowa w motywie 68 lit. a). Jeżeli chodzi o twierdzenie Tartu Agro AS, że należy uwzględnić wszystkie jego inwestycje, Komisja zauważa przede wszystkim, że inwestycje dokonywane ze względów biznesowych, tj. inwestycje przedsiębiorstwa Tartu Agro AS, które nie są wymagane na mocy umowy dzierżawy, mimo że okres ich użytkowania przekraczałby 25 lat, nie są oparte na umowie dzierżawy.
- (381) Komisja uważa za oczywiste, że dzierżawca prowadzący działalność w zakresie produkcji podstawowej przez ponad 25 lat ma również powody biznesowe, aby realizować inwestycje długoterminowe. W związku z tym Komisja stwierdza, że przedsiębiorstwo Tartu Agro AS nie może skutecznie twierdzić, że wszystkie jego inwestycje w dzierżawione grunty, w szczególności inwestycje wykraczające poza zobowiązania wynikające z umowy dzierżawy, należy uznać za część opłaty za dzierżawę.
- (382) Po drugie, jedynie inwestycje finansowane w praktyce przez Tartu Agro AS mogą mieć negatywny wpływ na sytuację finansową Tartu Agro AS. Wartość nominalna zobowiązania dotyczącego inwestycji nie jest decydująca – decydująca jest jedynie ta część zobowiązania, która w praktyce została wyegzekwowana i sfinansowana przez Tartu Agro AS. Jeżeli chodzi o inwestycje w systemy melioracji gruntów finansowane przez osoby trzecie (motywy 91–99), Komisja uważa, że inwestycje te nie mają negatywnego wpływu na sytuację finansową Tartu Agro AS. W związku z tym jedynie część zobowiązania dotyczącego inwestycji zrealizowanych na koszt Tartu Agro AS można uznać za część opłaty za dzierżawę.
- (383) Po trzecie, jeśli chodzi o warunek umowy dzierżawy, zgodnie z którym ulepszenia mogą, pod pewnymi warunkami, stać się własnością ministerstwa, które musi je nabyć po wygaśnięciu umowy dzierżawy (motywy 69, 379 lit. d) itd.), Komisja stwierdza, co następuje. Może się zdarzyć, że niektóre z tych inwestycji nadal będą miały wartość rezydualną po wygaśnięciu umowy, ale nie jest to pewne. Możliwe jest, że przedsiębiorstwo Tartu Agro AS odzyska część wartości tych inwestycji po zakończeniu umowy. Jest to jednak jeszcze niepewne, podczas gdy umowa dzierżawy nadal obowiązuje. Ponadto w każdym razie Komisja zauważa, że przedsiębiorstwo Tartu Agro AS w praktyce przyjęło zobowiązanie finansowe, które spoczywało na właścicielu.
- (384) W tej sytuacji, ponieważ dane dotyczące ewentualnego przyszłego nabycia wartości rezydualnej aktywów przez ministerstwo nie są dostępne przed wygaśnięciem umowy dzierżawy i są niepewne, ze względów ostrożnościowych Komisja zakłada, że sfinansowane przez Tartu Agro AS inwestycje, do których zobowiązał się dzierżawca, należy uznać za część opłaty za dzierżawę (zob. motywy 388 lit. b) i 389 lit. a)).
- (385) Jeżeli chodzi o okres użytkowania inwestycji, Komisja zauważa, że korzyści z inwestycji w systemy melioracji gruntów, o których mowa w motywie 68 lit. a), są dzielone między strony, gdy okres użytkowania inwestycji przekracza okres obowiązywania umowy dzierżawy. Przedsiębiorstwo Tartu Agro AS może korzystać ze swoich inwestycji, do których się zobowiązało, jedynie przez okres 25 lat obowiązywania umowy dzierżawy. Pozostała część okresu użytkowania przynosi korzyści wydzierżawiającemu. Przedsiębiorstwo Tartu Agro AS również odniosłoby jednak korzyści z tych inwestycji, gdyby zostały one opłacone przez Estonię, jak przewidziano w § 16 ust. 1 ustawy o melioracji gruntów (zob. motyw 180).
- (386) Ponadto – w sytuacji gdy przedsiębiorstwo Tartu Agro AS byłoby w stanie kontynuować działalność zgodnie z zasadą kontynuacji działalności – po wygaśnięciu umowy dzierżawy skumulowane zamortyzowane inwestycje stanowią część inwestycji, która przynosi korzyści Tartu Agro AS. Pozostała część inwestycji przynosi korzyści wyłącznie wydzierżawiającemu. Skumulowane odpisy amortyzacyjne stanowią wartość ekonomiczną inwestycji, która leży wyłącznie we własnym interesie dzierżawcy, a ta część inwestycji, która nie została zamortyzowana ani nabyta przez wydzierżawiającego w momencie wygaśnięcia umowy dzierżawy, stanowi korzyść gospodarczą wydzierżawiającego wynikającą z tego zobowiązania umownego.

(387) Komisja zauważa jednak, że nie są dostępne dane kontrfaktyczne dotyczące skumulowanych odpisów amortyzacyjnych w systemach melioracji gruntów w sytuacji, gdy przedsiębiorstwo Tartu Agro AS byłoby w stanie kontynuować działalność zgodnie z zasadą kontynuacji działalności. Zatem ze względów ostrożnościowych Komisja zakłada, że inwestycje w systemy melioracji gruntów mają nieskończony okres użytkowania, tj. kwota inwestycji w systemy melioracji gruntów sfinansowanych przez Tartu Agro AS nie może zostać zmniejszona o kwotę, która stanowiłaby korzyść gospodarczą przedsiębiorstwa Tartu Agro AS.

(388) Na podstawie motywów 379–387, oceniając istnienie korzyści, Komisja, dla zachowania ostrożności, zakłada, że:

- a) inwestycje w systemy melioracji gruntów dokonane w związku z zobowiązaniem dotyczącym inwestycji mają nieskończony okres użytkowania, tj. nie dokonuje się amortyzacji, a wydierżawiający może w pełni korzystać z tych inwestycji; oraz
- b) wraz z upływem okresu obowiązywania umowy dzierżawy państwo nie staje się właścicielem składników majątku, które zostały sfinansowane przez Tartu Agro AS na mocy zobowiązania dotyczącego inwestycji, ani nie płaci za nie żadnej rekompensaty.

(389) Z motywu 388 wynika, że:

- a) jeżeli jednak z upływem okresu obowiązywania umowy dzierżawy państwo stanie się właścicielem składników majątku sfinansowanych w ramach zobowiązania dotyczącego inwestycji lub zapłaci za nie rekompensatę, może to stanowić nowy środek, który można by ocenić zgodnie z zasadami pomocy państwa;
- b) nominalnej rocznej wartości zobowiązania dotyczącego inwestycji w kwocie [...] EUR, o której mowa w motywie 68 lit. a), nie należy uznawać za część opłaty za dzierżawę uiszczanej przez Tartu Agro AS (biorąc pod uwagę, że nie zawsze było ono spełniane);
- c) zamiast tego 100 % rocznej kwoty zobowiązania dotyczącego inwestycji, która została faktycznie uiszczona przez Tartu Agro AS w danym roku, należy uznać za część opłaty za dzierżawę i dodać do rocznej opłaty za dzierżawę, gdy jest ona porównywana z odpowiednim poziomem odniesienia dla opłaty rynkowej za dzierżawę.

(390) Z powyższego wynika, że wysokość zobowiązania dotyczącego inwestycji, o którym mowa w motywie 68 lit. a), można dodać do rocznych opłat za dzierżawę przy porównywaniu z poziomem odniesienia dla opłaty rynkowej za dzierżawę jedynie do wysokości kwoty, którą w praktyce sfinansowało przedsiębiorstwo Tartu Agro AS.

5.2.3.3.2.7. Okres obowiązywania umowy i postanowienia dotyczące dostosowania cen – ocena skutków gospodarczych i zgodności z rynkiem

(391) Jeśli chodzi o 25-letni okres obowiązywania umowy dzierżawy, jest on znacznie dłuższy, niż przyjmuje się w praktyce rynkowej. W szczególności w przypadku umów dzierżawy zawieranych przez Urząd Ziemski jest on zazwyczaj ustalany na okres pięciu lat (zob. motyw 112). W tym kontekście Komisja stwierdza, co następuje:

- a) pierwotnie uzgodniona roczna opłata za dzierżawę, która nadal obowiązywała w momencie przystąpienia Estonii do Unii Europejskiej, wynosiła [...] EUR za rok kalendarzowy w odniesieniu do [...] hektarów (motyw 85) oraz
- b) umowa dzierżawy nie zawiera warunku, który umożliwiałby automatyczne dostosowania cen bez zgody stron, ponieważ umowa dzierżawy zawiera jedynie postanowienia, o których mowa w motywach 63–66, umożliwiające stronom dostosowanie uiszczanej opłaty za dzierżawę pod pewnymi warunkami.

(392) W odniesieniu do przedmiotowej sprawy i warunków umowy dzierżawy, o których mowa w motywach 63–67, Komisja uważa, że warunki, które umożliwiają stronom wnioskowanie o obniżenie lub podwyższenie opłaty za dzierżawę o rozsądną kwotę, jeżeli opłata za dzierżawę należna od dzierżawcy przekracza przychody lub odbiega o ponad połowę od rozsądnej opłaty za dzierżawę odpowiadającej zobowiązaniom umownym obu stron, nie odpowiadają w sposób właściwy warunkowi odpowiedniej indeksacji. Warunki umowy dzierżawy, które umożliwiają stronom rozpoczęcie procesu zmiany opłaty za dzierżawę, nie gwarantują, że uzgodniona opłata za dzierżawę będzie zgodna z odpowiednimi cenami rynkowymi.

(393) Po pierwsze, warunek ten umożliwia dostosowanie opłat za dzierżawę jedynie wtedy, gdy odchylenie od normalnego poziomu cen rynkowych przekracza 50 %.

(394) Po drugie, wymaga od stron złożenia konkretnego wniosku o dostosowanie opłaty za dzierżawę.

- (395) Po trzecie, przenosi również ryzyko operacyjne z dzierżawcy na wydzierżawiającego, ponieważ umowa dzierżawy zawierała warunek, który umożliwił dzierżawcy żądanie obniżenia opłaty za dzierżawę, jeżeli przekracza ona przychody z normalnego gospodarowania przedmiotem dzierżawy.
- (396) Z powyższego wynika, że warunek ten zapewnia utrzymanie ceny rynkowej w umowie dzierżawy przez cały okres jej obowiązywania.
- (397) W związku z tym Komisja stoi na stanowisku, że 25-letni okres obowiązywania umowy niezawierającej postanowień takich jak indeksacja, które gwarantowałyby utrzymanie ceny rynkowej, stanowi cechę tej umowy dzierżawy, która znacząco wpływa na jej gospodarcze i finansowe konsekwencje.
- (398) Ponadto Komisja stwierdza, że:
- a) władze Estonii nie przedstawiły żadnej analizy *ex ante*, która pozwoliłaby ocenić, czy pierwotna cena dzierżawy odpowiednio uwzględnia okres obowiązywania umowy dzierżawy;
 - b) szczegółowe postanowienia pierwotnej umowy dzierżawy, które w praktyce definiują wpływ gospodarczy i finansowy umowy dzierżawy, zawarto w ramach ograniczonych negocjacji, gdy przedsiębiorstwo Tartu Agro AS było podmiotem państwowym (motyw 47).
- (399) W świetle powyższego Komisja uważa, że przedsiębiorstwo nie mogło uzyskać takich warunków w normalnych warunkach rynkowych, ponieważ pierwotnie uzgodniona cena dzierżawy nie uwzględnia w wystarczającym stopniu czasu obowiązywania i braku warunku indeksacji.
- (400) Komisja stwierdza, że okres obowiązywania umowy oraz postanowienia, o których mowa w motywach 64–66, są cechami umowy dzierżawy, których przedsiębiorstwo nie mogłoby uzyskać w normalnych warunkach rynkowych.
- (401) W normalnych warunkach rynkowych dzierżawca nie miałby racjonalnego powodu z gospodarczego, handlowego i finansowego punktu widzenia, biorąc pod uwagę okres obowiązywania pierwotnej umowy dzierżawy, aby ograniczyć możliwości wzrostu cen przez warunki, o których mowa w motywach 64–66.
- (402) Komisja nie zgadza się również z argumentem przedsiębiorstwa Tartu Agro AS, że strony umowy dzierżawy nie są w stanie stale dostosowywać umowy długoterminowej do warunków rynkowych (zob. motyw 192). Komisja przypomina zasadę nadrzędności prawa UE⁽⁷³⁾ oraz fakt, że ani prawo krajowe, ani umowa podpisana przez państwo członkowskie nie mogą naruszać zasad pomocy państwa (zob. również motyw 285).
- (403) Biorąc pod uwagę, że umowa dzierżawy zawierała warunki, o których mowa w motywach 64–66, które przenoszą część ryzyka operacyjnego dzierżawcy na wydzierżawiającego, generując tym samym korzyść dla dzierżawcy, Komisja stwierdza, że okres obowiązywania umowy dzierżawy ma charakter opcji w ramach tej umowy, w związku z czym nie stanowi wartości ujemnej dla wydzierżawiającego, a okres ten może jedynie zwiększyć wartość korzyści, gdy roczna kwota opłaty za dzierżawę jest porównywana z poziomem odniesienia dla opłaty rynkowej za dzierżawę opartym na umowach o krótszym okresie obowiązywania.

5.2.3.3.2.8. Różnica między opłatą za dzierżawę uiszczaną przez Tartu Agro AS a poziomem odniesienia dla opłaty rynkowej za dzierżawę w dniu przystąpienia Estonii do Unii Europejskiej

- (404) W 2004 r. najniższy poziom odniesienia dla opłaty rynkowej za dzierżawę wynosił 10 EUR/ha na podstawie sprawozdania Uus Maa (motywy lit. b) i 128), biorąc pod uwagę, że dane Urzędu Ziemskiego były dostępne dopiero od 2005 r.
- (405) Wynika z tego, że w przypadku 2 839,50 ha gruntów ornych poziom odniesienia dla opłaty rynkowej za dzierżawę wynosiłby 28 395 EUR/ha. Odpowiednio w przypadku 2 920,98 ha gruntów kwalifikujących się do wsparcia w ramach WPR roczna cena rynkowa wynosiłaby 29 209,80 EUR.

⁽⁷³⁾ Wyrok Trybunału z dnia 15 lipca 1964 r., Flaminio Costa/E.N.E.L., sprawa 6-64, ECLI:EU:C:1964:66.

- (406) W 2004 r. roczna opłata za dzierżawę uiszczona przez Tartu Agro AS, tj. kwota opłaty za dzierżawę bez podatku od nieruchomości lub innych zobowiązań finansowych, wyniosła [...] EUR (motyw 85), tj. [...] EUR/ha gruntu ornego (2 839,50 ha) (motyw 148) lub [...] EUR/ha gruntu kwalifikującego się do wsparcia w ramach WPR [...] ha).
- (407) W świetle motywu 390, gdy opłatę za dzierżawę uiszczaną przez Tartu Agro AS porówna się z poziomem odniesienia dla opłaty rynkowej za dzierżawę, zobowiązanie dotyczące inwestycji (motyw 68 lit. a)) należy uwzględnić jako część opłaty za dzierżawę do wysokości kwoty, która jest finansowana przez Tartu Agro AS.
- (408) W 2004 r. przedsiębiorstwo Tartu Agro AS nie sfinansowało jednak żadnych inwestycji w systemy melioracji gruntów (motyw 99).
- (409) W związku z powyższym Komisja stwierdza, że opłata za dzierżawę uiszczana przez Tartu Agro AS ([...] EUR, [...] EUR/ha gruntu ornego [...] ha)) w porównaniu z poziomem odniesienia dla opłaty rynkowej za dzierżawę (29 209,80 EUR, 10 EUR/ha (najniższa cena zgodnie ze sprawozdaniem Uus Maa), zob. motywy 128 i 332)) była niższa od ceny rynkowej.
- (410) Wniosek dotyczący istnienia korzyści pozostaje taki sam również w przypadku obniżenia rynkowej opłaty odniesienia w wysokości 10 EUR/ha o 20 % (jak zaproponowano w sprawozdaniu Uus Maa), uwzględniając tym samym maksymalny zakres dokładności wyceny (zob. motywy 132, 144 i 424).
- (411) Jedynie w sytuacji alternatywnej, w której przedsiębiorstwo Tartu Agro AS sfinansowałoby zobowiązanie dotyczące inwestycji w nominalnej wartości rocznej wynoszącej [...] EUR rocznie, opłata za dzierżawę przekraczałaby rynkową opłatę odniesienia wynoszącą 10 EUR/ha.
- (412) Biorąc pod uwagę 25-letni okres obowiązywania umowy dzierżawy oraz korzystne warunki dotyczące przyszłych podwyżek cen, których przedsiębiorstwo nie mogłoby uzyskać w normalnych warunkach rynkowych (motyw 399), wynika z tego, że umowa dzierżawy przyniosła przedsiębiorstwu Tartu Agro AS korzyść gospodarczą w dniu przystąpienia Estonii do Unii Europejskiej.
- 5.2.3.3.2.9. Różnica między opłatą za dzierżawę uiszczoną przez Tartu Agro AS a poziomem odniesienia dla opłaty rynkowej za dzierżawę w momencie wprowadzenia renegotjowanych opłat za dzierżawę po przystąpieniu Estonii do Unii Europejskiej
- (413) Ponieważ wysokość opłaty za dzierżawę została ponownie wynegocjowana lub jednostronnie zwiększona po przystąpieniu (zob. sekcja 2.5.4), Komisja ocenia, czy zmienione opłaty za dzierżawę były zgodne z rynkowym poziomem odniesienia.
- (414) Od 2005 r., w świetle motywu 335, odpowiedni poziom odniesienia dla opłaty rynkowej za dzierżawę opiera się na danych Urzędu Ziemskiego dotyczących mediany cen dzierżawy w Estonii, jak wskazano w motywie 111.
- (415) W kontekście wniosków przedstawionych w sekcji 5.2.3.3.2.6 dotyczącej przeliczenia opłaty za dzierżawę w euro za hektar oraz zgodności z rynkiem i znaczenia gospodarczego zobowiązań finansowych należy dokonać następujących przekształceń i dostosowań w celu obliczenia różnicy między poziomem odniesienia dla opłaty rynkowej za dzierżawę, tj. danymi Urzędu Ziemskiego, a faktyczną opłatą za dzierżawę uiszczaną przez Tartu Agro AS:
- a) faktycznie poniesioną opłatę za dzierżawę w 2014 r. ([...] EUR), która przekroczyła uzgodnioną opłatę za dzierżawę ([...] EUR), tj. [...] EUR, należy zakwalifikować jako opóźnioną płatność za 2012 r., kiedy czynsz faktycznie uiszczony przez Tartu Agro AS był niższy, niż uzgodniono;
 - b) roczną kwotę zobowiązania dotyczącego inwestycji faktycznie sfinansowaną i poniesioną przez Tartu Agro AS należy dodać do rocznych opłat za dzierżawę uiszczanych przez Tartu Agro AS (motyw 99); oraz
 - c) roczną kwotę opłaty za dzierżawę, tj. opłatę za dzierżawę i kwotę dodaną w lit. b), faktycznie uiszczoną przez Tartu Agro (wyrażoną w EUR/rok) należy przeliczyć na wartość w euro za hektar poprzez podzielenie jej przez liczbę hektarów kwalifikujących się do wsparcia w ramach WPR w danym roku lub, alternatywnie, hektary kwalifikujące się do wsparcia w ramach WPR w danym roku należy pomnożyć przez poziom odniesienia dla opłaty rynkowej za dzierżawę, tj. dane Urzędu Ziemskiego.

- (416) Z powyższego wynika, że po obliczeniu różnicy między rzeczywistą opłatą za dzierżawę uiszczoną przez Tartu Agro AS a kwotą, którą przedsiębiorstwo to powinno było zapłacić w normalnych warunkach rynkowych, renegotjowane i jednostronnie podwyższone opłaty za dzierżawę były niższe od rynkowych opłat odniesienia obowiązujących na rynku od 2005 r., kiedy to dostosowano roczną opłatę za dzierżawę, jak pokazano w poniższej tabeli (zob. tabela 18):

Tabela 18

Wysokość opłaty za dzierżawę w porównaniu z poziomem odniesienia dla opłaty rynkowej za dzierżawę w czasie, gdy strony dostosowały roczną opłatę za dzierżawę

Rok	Uiszczona roczna opłata za dzierżawę	Zobowiązanie dotyczące inwestycji (kwota finansowana przez Tartu Agro AS)	Cena dzierżawy porównywalna z ceną odniesienia	Poziom odniesienia dla ceny rynkowej	Obszar kwalifikujący się do wsparcia w ramach WPR Cena odniesienia wyrażona w EUR/ha
2005	[...]	[...]	5 112,93	102 014,71	[...] ha, 34,60 EUR/ha
2007	[...]	[...]	20 560,91	107 503,49	[...] ha 36,92 EUR/ha
2009	[...]	[...]	56 211,59	153 903,79	[...] ha 52,90 EUR/ha

- (417) W związku z tym Komisja stwierdza, że strony uzgodniły opłatę za dzierżawę, która nawet powiększona o roczną kwotę zobowiązania dotyczącego inwestycji finansowanych przez Tartu Agro AS pozostaje poniżej ceny, którą przedsiębiorstwo to powinno było wówczas zapłacić w normalnych warunkach rynkowych po przystąpieniu Estonii do Unii Europejskiej.

5.2.3.3.2.10. Różnica między opłatą za dzierżawę uiszczaną przez Tartu Agro AS a poziomem odniesienia dla opłaty rynkowej za dzierżawę od 2005 r.

- (418) W związku z powyższym Komisja stwierdza, że różnica między roczną opłatą za dzierżawę uiszczaną przez Tartu Agro AS a ceną rynkową wynika z:

- opłaty za dzierżawę ustalonej pierwotnie poniżej poziomu odniesienia ceny rynkowej (sekcja 5.2.3.3.2.8);
- korzystnych warunków w odniesieniu do okresu obowiązywania umowy i warunków dostosowania opłat (sekcja 5.2.3.3.2.7) oraz
- zmienionych opłat za dzierżawę, które uzgodniono poniżej ceny rynkowej (sekcja 5.2.3.3.2.9).

- (419) Z powyższego wynika, że w odniesieniu do obliczenia różnicy między rzeczywistą opłatą za dzierżawę uiszczoną przez Tartu Agro AS a kwotą, którą przedsiębiorstwo to powinno było zapłacić w normalnych warunkach rynkowych, Komisja (zob. motyw 291) musi porównać roczną opłatę za dzierżawę uiszczaną przez Tartu Agro AS z poziomem odniesienia dla opłaty rynkowej za dzierżawę, aby określić, czy przedmiot dzierżawy został przekazany Tartu Agro AS na korzystnych warunkach.

- (420) Te przekształcenia i dostosowania opisane w motywie 415 muszą zostać dokonane w celu zapewnienia, aby różnica między poziomem odniesienia dla opłaty rynkowej za dzierżawę, tj. danymi Urzędu Ziemskiego, a rzeczywistą opłatą za dzierżawę uiszczaną przez Tartu Agro AS była oparta na porównywalnych wartościach.

- (421) Komisja zauważa, że celu zapewnienia przejrzystości korzyści ocenia się w ujęciu rocznym, mimo że rzekoma korzyść została przyznana Tartu Agro AS, gdy dzierżawiony grunt został oddany do użytku Tartu Agro AS po cenie niższej od ceny rynkowej, tj. gdy opłata za dzierżawę poniżej ceny rynkowej była wymagana dwa razy w roku – w dniach 1 lipca i 1 grudnia (zob. motyw 508).

- (422) Jak wykazano w poniższej tabeli (zob. tabela 19), w latach 2015–2019 opłata za dzierżawę faktycznie uiszczona przez Tartu Agro AS, powiększona o kwotę zobowiązania dotyczącego inwestycji w systemy melioracji gruntów faktycznie uiszczoną przez Tartu Agro AS, była niższa od rocznej rynkowej opłaty odniesienia.

Tabela 19

Roczna opłata za dzierżawę uiszczana przez Tartu Agro AS w porównaniu z poziomem odniesienia dla opłaty rynkowej za dzierżawę

Rok	Uiszczona opłata za dzierżawę (EUR/rok)	Zobowiązanie dotyczące inwestycji faktycznie sfinansowane przez Tartu Agro AS (EUR/rok)	Rynkowa opłata odniesienia (EUR/ha) (Urząd Ziemski)	Powierzchnia w ha (kwalifikująca się do wsparcia w ramach WPR)	Rynkowy poziom odniesienia (EUR/ha) (Urząd Ziemski)	Różnica (EUR/rok)
Kolumna	A (motyw 85)	B (motyw 99)	C = D * E	D (motyw 87)	E (motyw 111)	F = C – (A + B)
2005	[...]	[...]	102 014,71	[...]	34,60	[...]
2006	[...]	[...]	68 893,23	[...]	23,66	[...]
2007	[...]	[...]	107 503,49	[...]	36,92	[...]
2008	[...]	[...]	120 170,02	[...]	41,30	[...]
2009	[...]	[...]	153 903,79	[...]	52,90	[...]
2010	[...]	[...]	106 548,77	[...]	36,58	[...]
2011	[...]	[...]	161 581,10	[...]	55,88	[...]
2012	[...]	[...]	233 335,55	[...]	80,39	[...]
2013	[...]	[...]	354 266,69	[...]	122,31	[...]
2014	[...]	[...]	319 693,27	[...]	109,85	[...]
2015	[...]	[...]	315 302,97	[...]	107,63	[...]
2016	[...]	[...]	279 097,73	[...]	95,27	[...]
2017	[...]	[...]	257 888,79	[...]	88,00	[...]
2018	[...]	[...]	295 672,48	[...]	101,03	[...]
2019	[...]	[...]	336 331,57	[...]	115,13	[...]

(423) Z powyższego wynika, że umowa dzierżawy nie była zgodna z rynkiem pod względem opłaty za dzierżawę, okresu obowiązywania umowy, warunków indeksacji (sekcja 5.2.3.3.2.7) i egzekwowania (sekcja 5.2.3.4), a zatem umowa dzierżawy przewidywała wydzierżawienie gruntu Tartu Agro AS po cenie niższej od ceny rynkowej. Komisja stwierdza, że wykazana w powyższej tabeli różnica, w szczególności w porównaniu z opłatą za dzierżawę uiszczaną przez Tartu Agro AS, świadczy o korzyści związanej z wyceną umowy dzierżawy zawartej przez władze Estonii.

5.2.3.3.2.10.1. Analiza wrażliwości w odniesieniu do odpowiednich danych dotyczących cen rynkowych

(424) Analiza wrażliwości jest metodą stosowaną do określenia, w jaki sposób różne zmienne lub czynniki w modelu lub systemie mogą wpłynąć na wynik. Obejmuje zmianę pojedynczej zmiennej w danym momencie, pozwalając ocenić, jak znacząco zmienia się wynik. W tym kontekście, jeżeli chodzi o wrażliwość różnicy cen na dokładność poziomu odniesienia dla opłaty rynkowej za dzierżawę, Komisja zauważa, że wniosek pozostaje taki sam, nawet w przypadku obniżenia poziomu odniesienia dla opłaty rynkowej za dzierżawę o 20 %. Ponadto Komisja zauważa, że:

- w sprawozdaniu Uus Maa stwierdzono, że wycena charakteryzuje się umiarkowaną dokładnością, a faktyczny czynsz może różnić się o $\pm 20\%$;
- w najnowszej ekspertyzie (nawet jeśli przedstawiono szacunki wyłącznie na 2020 r.) – sprawozdaniu Domus – stwierdzono, że dokładność przeprowadzonej wyceny wynosi $\pm 10\%$;
- informacje dotyczące jakości wskazują, że grunty dzierżawione na podstawie umowy dzierżawy mają wyższą jakość niż grunty dzierżawione przez Urząd Ziemski.

5.2.3.3.2.10.2. Analiza wrażliwości w odniesieniu do pozostałych dostępnych źródeł cen rynkowych

- (425) Jeżeli chodzi o dane Urzędu Ziemskiego, Komisja zauważa, że przedstawiają one uzyskane ceny rynkowe za dzierżawę gruntów rolnych wydierżawionych przez rząd. Z powyższego wynika, że skoro wydierżawiającym jest rząd, to w niniejszej sprawie stanowi on właściwy rynek dzierżawy gruntów, czyli zbiór transakcji najbardziej porównywalnych do umowy dzierżawy, dostępnych dopiero po 2004 r.
- (426) Jeżeli chodzi o spójność dostępnych poziomów odniesienia dla opłat za dzierżawę, Komisja zauważa, że:
- w sprawozdaniu Pindi Kinnisvara z dnia 12 kwietnia 2013 r. stwierdza się, że odnawiane obowiązujące umowy i nowe umowy były realizowane w przedziale cenowym 50–100 EUR/ha, a na dobrze rozwiniętych logistycznie i konkurencyjnych obszarach, niekiedy po wyższych cenach;
 - w sprawozdaniu Uus Maa odnotowano przedział opłat wynoszący 30–50 EUR/ha w latach 2010–2014, tj. w sprawozdaniu Pindi Kinnisvara podano wyższe ceny rynkowe niż w sprawozdaniu Uus Maa;
 - według danych Urzędu Ziemskiego opłata wynosiła 80,39 EUR/ha w 2012 r. i 122,31 EUR/ha w 2013 r. oraz
 - Urząd Statystyczny Estonii podaje poziom opłaty za 2012 r. w wysokości 26 EUR/ha.
- (427) Komisja stwierdza, że sprawozdanie Pindi Kinnisvara, zlecone przez Tartu Agro AS i wycofane przez władze Estonii, nie jest sprzeczne z danymi Urzędu Ziemskiego. Dane Urzędu Ziemskiego powinny wykazywać wyższe opłaty za dzierżawę niż sprawozdanie Pindi Kinnisvara, ponieważ poziom cen jest wyższy w przypadku dzierżawy gruntów publicznych niż w przypadku dzierżawy gruntów prywatnych (motyw 314), a w sprawozdaniu Pindi Kinnisvara uwagi nie ograniczały się do dzierżawy gruntów publicznych, natomiast dane Urzędu Ziemskiego ograniczają się do dzierżawy gruntów publicznych.
- (428) Jeżeli chodzi o sprawozdanie Uus Maa, Komisja stwierdza, że przedstawiono w nim rozsądny, spójny i ostrożny poziom odniesienia dla opłaty rynkowej za dzierżawę, ponieważ przedziały cenowe są zbliżone do danych pochodzących z Urzędu Statystycznego Estonii, które z powodów wyjaśnionych w motywie 109 i potwierdzonych w sprawozdaniu Uus Maa (motyw 135) przedstawiają szacunkową cenę niższą od ceny rynkowej. Jak jednak wyjaśniono powyżej, sprawozdanie Uus Maa zawiera najlepszy dostępny poziom odniesienia dla roku 2004, który można nadal uznać za wiarygodny.
- (429) W odniesieniu do sprawozdania Domus Komisja zauważa, że datą zawartej w nim wyceny ⁽⁷⁴⁾ jest 18 lutego 2020 r. oraz że sprawozdanie to nie zawiera retrospektywnych szacunkowych cen dzierżawionych gruntów.
- (430) Komisja stwierdza, że sprawozdanie Domus ma niewielkie znaczenie (motyw 313) dla niniejszego dochodzenia, ponieważ zawiera szacunki dotyczące 2020 r., którego nie dotyczy niniejsze dochodzenie (zob. motywy 15 i 144).
- (431) Podsumowanie dostępnych danych dotyczących cen przedstawiono w poniższej tabeli.

Tabela 20

Dostępne źródła danych dotyczących cen za 2014 r.

Rok 2014	EUR/ha	Rodzaj źródła danych	Uwaga
Jednolita płatność obszarowa	114,09	Wsparcie w ramach jednolitej płatności obszarowej otrzymane przez dzierżawcę	Dochód dzierżawcy, według ekspertów, ceny dzierżawy gruntów są ściśle zbliżone do poziomu jednolitej płatności obszarowej
Urząd Statystyczny Estonii	58	Dane statystyczne w prowincji Tartu	Według ekspertów i Estonii ceny rynkowe są w rzeczywistości wyższe, niż wynika z danych statystycznych (zob. motyw 304). Ponadto dane nie ograniczają się do dzierżaw gruntów publicznych, w przypadku których ceny są wyższe niż w przypadku dzierżaw gruntów prywatnych.

⁽⁷⁴⁾ Data wyceny to dzień, w którym przedstawiono wynik wyceny (opłatę za dzierżawę).

Rok 2014	EUR/ha	Rodzaj źródła danych	Uwaga
Pindi Kinnisvara	50–100, powyżej 100	Ekspertyza oparta na cenach zaobserwowanych na rynku	Opłaty za dzierżawę obszarów dobrze rozwiniętych logistycznie i konkurencyjnych mogą być wyższe niż 100 EUR/ha.
Pindi Kinnisvara	20–30	Ekspertyza uwzględniająca specyfikę obszaru	W ekspertyzie uwzględniono fakt, że 90 % gruntów to grunty orne w atrakcyjnej lokalizacji w prowincji Tartu, oraz zobowiązanie dotyczące inwestycji odpowiadające kwocie 104 EUR/ha (w sprawozdaniu nie określono daty wyceny i nie wyjaśniono, w jaki sposób szacunkowej cenie uwzględniono zobowiązanie dotyczące inwestycji w wysokości 104 EUR) (zob. motyw 116).
Uus Maa	50	Ekspertyza oparta na cenach zaobserwowanych na rynku	50 EUR/ha jest ceną szacunkową na koniec przedziału czasowego. Szacunkowa cena podana jest z dokładnością 20 %. (Sprawozdanie nie zawiera wyjaśnienia, w jaki sposób szacuje się poziomy cen na lata po przystąpieniu).
Urząd Ziemski	109,85	Średnia z median transakcji w Estonii	Dane dotyczące cen rzeczywistych umów dzierżawy gruntów publicznych w Estonii (zob. motyw 425).

(432) W świetle powyższego – biorąc również pod uwagę fakt, że wsparcie w ramach jednolitej płatności obszarowej jest czynnikiem mającym wpływ na ceny dzierżawy gruntów – Komisja stwierdza, że inne szacunki cen nie podważają wniosku, zgodnie z którym poziom cen oszacowany na podstawie odpowiedniego poziomu odniesienia dla opłaty rynkowej za dzierżawę, tj. danych Urzędu Ziemskiego, zapewnia najdokładniejsze szacunki cenowe począwszy od 2005 r.

5.2.3.3.2.10.3. Analiza wrażliwości w odniesieniu do okresu obowiązywania umowy

(433) Komisja:

- w świetle motywu 112 przyznaje, że dane Urzędu Ziemskiego zasadniczo opierają się na umowach dzierżawy zawartych na okres 5 lat, podczas gdy umowa dzierżawy obowiązuje 25 lat;
- uważa, że umowa dzierżawy nie zawiera odpowiedniego warunku indeksacji (motyw 397), mimo że umowa dotycząca opłaty za dzierżawę została zmieniona i zależy od wsparcia w ramach jednolitej płatności obszarowej.

(434) Jeżeli chodzi o różnicę w długości obowiązywania między opłatą za dzierżawę uiszczaną przez Tartu Agro AS a poziomem odniesienia dla opłaty rynkowej za dzierżawę w danych Urzędu Ziemskiego, Komisja stoi na stanowisku, że rozsądnym podejściem jest porównanie różnicy między ceną dzierżawy płaconą przez Tartu Agro AS a ceną rynkową ustalaną co pięć lat.

(435) Rynkowa opłata odniesienia, ustalana co pięć lat, odpowiada praktyce rynkowej Urzędu Ziemskiego, a zatem odpowiada cenie dzierżawy, którą mógłby ustalić prywatny podmiot gospodarczy działający w normalnych warunkach konkurencji.

(436) Komisja zauważa, że podejście to wyklucza ryzyko cenowe z korzyści (zob. motyw 294).

(437) Ponadto przedmiotowe podejście:

- a) odpowiada sytuacji alternatywnej, w której grunty objęte umową dzierżawy byłyby dzierżawione na podobnych warunkach, na jakich państwo dzierżawi grunty w ramach normalnej praktyki za pośrednictwem działań Urzędu Ziemskiego, oraz
- b) zakłada, że jedynym istotnym dowodem są informacje, które były dostępne, oraz przewidywalny rozwój sytuacji, który był przewidywalny w momencie zmiany umowy dzierżawy przez strony.

(438) Z tabeli, o której mowa w motywie 422 (zob. tabela 19), wynika, że nawet gdyby poziom odniesienia dla opłaty rynkowej za dzierżawę został ustalony w latach 2005, 2010 i 2015, opłata za dzierżawę uiszczana przez Tartu Agro AS byłaby niższa od ceny rynkowej, którą przedsiębiorstwo Tartu Agro zapłaciłoby w normalnych warunkach rynkowych.

(439) Komisja stwierdza, że – jak wykazano – wniosek dotyczący istnienia korzyści pozostaje taki sam, nawet jeśli odpowiedni poziom odniesienia dla opłaty rynkowej za dzierżawę jest ustalany co pięć lat.

5.2.3.3.2.11. Dodatkowy argument Tartu Agro AS, zgodnie z którym domniemana korzyść została wyeliminowana, gdy Estonia sprzedała swoje udziały w przedsiębiorstwie Tartu Agro AS

(440) Przedsiębiorstwo Tartu Agro AS przedstawiło dodatkowy argument, stwierdzając, że domniemana korzyść zostałaby wyeliminowana z powodu prywatyzacji i połączenia przedsiębiorstw. Ponadto przedsiębiorstwo Tartu Agro AS twierdzi, że środki, prywatyzację i połączenie należy uznać za jedną transakcję.

(441) Po pierwsze, Komisja zauważa, że połączenie nie było transakcją na aktywach (ang. *asset deal*), a transakcją na udziałach (ang. *share deal*). Przedsiębiorstwo OÜ Tartland włączono do Tartu Agro AS, co oznacza, że ciągłość prawna między Tartu Agro AS a podmiotem powstałym w wyniku połączenia jest oczywista i niezakłócona. Wynika z tego, że Tartu Agro AS jest następcą prawnym pod każdym względem poprzedniego podmiotu prawnego o tej samej nazwie, tj. Tartu Agro AS. Korzyść nie została w żaden sposób wyeliminowana, lecz przeniesiona przez przedsiębiorstwo Tartu Agro AS, które jest uznawane za tę samą osobę prawną w świetle prawa, ze względu na sukcesję prawną.

(442) Po drugie, jeśli chodzi o twierdzenia Tartu Agro AS, zgodnie z którymi połączenie i pierwotna dzierżawa gruntów były jedną transakcją, a prywatyzacja wyeliminowała jakąkolwiek korzyść, Komisja przyznaje, że w niektórych przypadkach kolejne środki interwencji państwa można uznać za jedną interwencję w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE, jeżeli kolejne interwencje są ze sobą tak ściśle powiązane, w szczególności ze względu na ich chronologię, cel i sytuację przedsiębiorstwa w momencie tych interwencji, że są one nierozdzielne.

(443) Komisja zauważa, że w przedmiotowej sprawie nie ma dowodów na poparcie twierdzenia Tartu Agro AS, o którym mowa w motywach 226 i 227, zgodnie z którym dzierżawę, prywatyzację i połączenie należy uznać za jedną transakcję, ponieważ Estonia zamierzała zmaksymalizować swoje dochody ze sprzedaży poprzez dzierżawę gruntów poniżej ceny rynkowej.

(444) Prywatyzacja nie nastąpiła bezpośrednio po dzierżawie. Po drugie, Komisja zauważa, że nie istnieje domniemanie o charakterze ogólnym, zgodnie z którym sama sprzedaż przedsiębiorstwa korzystającego z pomocy eliminuje wpływ gospodarczy tej pomocy.

(445) Komisja stwierdza ponadto, że ⁽⁷⁵⁾:

- a) zgodnie z decyzją administracyjną o sprzedaży udziałów Tartu Agro AS przedsiębiorstwu OÜ Tartland wybrano ofertę OÜ Tartland, ponieważ zawierała ona większe zobowiązania dotyczące inwestycji w porównaniu z ofertą oferenta, który zaproponował najwyższą cenę zakupu;
- b) umowa sprzedaży zawierała zobowiązania do utrzymania zatrudnienia i kontynuowania produkcji rolnej, jak określono szczegółowo w umowie sprzedaży, oraz

⁽⁷⁵⁾ Komisja zauważa, że nie ocenia w kontekście niniejszej decyzji, czy przyznano jakąkolwiek dodatkową pomoc w związku z prywatyzacją, ale ogranicza swoją ocenę korzyści do zakresu decyzji o wszczęciu postępowania.

- c) umowa sprzedaży zawierała zobowiązania kupującego do dokonania inwestycji w ciągu pięciu lat albo zarządzania przedsiębiorstwem Tartu Agro AS w taki sposób, aby dokonało ono inwestycji w ciągu pięciu lat, zgodnie z postanowieniami umowy sprzedaży (sekcja 2.5.3).
- (446) Komisja zauważa, że nie wybrano oferty z najwyższą ceną zakupu (motyw 72). Ponadto kryteria kwalifikacji, tj. kwota inwestycji zarządzanych lub realizowanych przez Tartu Agro AS, nie wymagały od OÜ Tartland zainwestowania dodatkowego kapitału, lecz jedynie zarządzania inwestycjami Tartu Agro AS.
- (447) Ponadto umowa sprzedaży obejmowała zobowiązania dotyczące inwestycji, zatrudnienia i produkcji, które służą realizacji celów publicznych. Inwestor prywatny nie włączyłby tych zobowiązań do umowy sprzedaży przy sprzedaży swoich aktywów.
- (448) W związku z tym Komisja uważa, że dzierżawa nie jest wyłącznie czynnością przygotowawczą do prywatyzacji, jak twierdzi Tartu Agro AS, a dzierżawa i prywatyzacja stanowią dwie odrębne transakcje. Ponadto prywatyzacja nie wskazuje na to, że Estonia działałaby jak inwestor prywatny, dzierżawiąc grunty.
- (449) Komisja uważa, że zwykły podmiot gospodarczy nie byłby skłonny preferować zobowiązań dotyczących inwestycji zamiast wyższej ceny sprzedaży ani uwzględnienia szczegółowych warunków dotyczących przyszłej średniej liczby pracowników. Komisja stwierdza, że przeprowadzenie prywatyzacji nie wskazuje na to, że cena sprzedaży udziałów Tartu Agro AS w pełni odzwierciedlałaby skutki domniemanej pomocy, a prywatyzacja powinna zostać dokładniej zbadana.
- (450) Ponadto Komisja zauważa, że egzekwowanie pierwotnej umowy dzierżawy, a mianowicie jej zmian ustalających opłatę za dzierżawę poniżej poziomu odniesienia dla opłaty rynkowej za dzierżawę, nastąpiło po połączeniu i przystąpieniu Estonii do Unii Europejskiej.
- (451) W świetle powyższego Komisja stwierdza, że prywatyzacja i połączenie przedsiębiorstw nie wyeliminowały korzyści, jak twierdzi Tartu Agro AS.

5.2.3.4. Zgodność z zasadami rynkowymi egzekwowania umowy dzierżawy

- (452) Korzyść w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE może wystąpić, jeżeli realizacja umowy dzierżawy przez Estonię nie jest zgodna z normalnymi praktykami rynkowymi i jeżeli powoduje to obniżenie kosztów, które normalnie zostałyby ujęte w budżecie Tartu Agro AS.
- (453) W przedmiotowej sprawie Komisja zauważa, że:
- a) po pierwsze, pierwotna umowa dzierżawy zawierała warunek (motywy 62–67), zgodnie z którym opłata za dzierżawę podlegała przeglądowi raz w roku pod pewnymi warunkami, jednak takie przeglądy nie były przeprowadzane systematycznie, ponieważ opłata za dzierżawę była renegocjowana i dostosowywana trzykrotnie (motyw 76);
- b) po drugie, pierwotna umowa dzierżawy umożliwiała wprowadzenie zmian w przypadkach, w których zmiana wynika z ustawodawstwa, zatem po wejściu w życie unijnych zasad pomocy państwa w Estonii w 2004 r. pierwotna umowa dzierżawy umożliwiała wprowadzenie zmian bez zgody stron, jednak takie podwyżki opłaty za dzierżawę nie miały miejsca oraz
- c) po trzecie, mimo że pierwotna umowa dzierżawy została zmieniona, a roczna opłata za dzierżawę wzrosła od 2004 r., opłata za dzierżawę pozostaje poniżej poziomu odniesienia dla opłaty rynkowej za dzierżawę ⁽⁷⁹⁾ (sekcje 5.2.3.3.2.4 i 5.2.3.3.2.5).
- (454) W związku z tym Komisja stwierdza, że w okresie objętym decyzją Estonia nie wykorzystała wszystkich możliwości zwiększenia opłat za dzierżawę przewidzianych w umowie dzierżawy.
- (455) Prywatny podmiot gospodarczy działający w normalnych warunkach gospodarki rynkowej wykorzystałby dostępne możliwości podwyższenia opłat.

⁽⁷⁹⁾ Odniesienie do zmian w umowie dzierżawy wyklucza zmianę dokonaną przez Estonię w celu zastosowania się do pierwotnej decyzji.

- (456) W związku z tym umowa dzierżawy stała się korzystna nie tylko ze względu na pierwotnie uzgodniony poziom cen opłaty za dzierżawę i zmiany na wspólnym rynku lub wzrost cen, ale również ze względu na działania Estonii lub raczej zaniechanie działań w okresie od 2004 r. do dnia 31 grudnia 2019 r.

5.2.3.5. Wnioski dotyczące istnienia korzyści

- (457) Komisja stwierdza, że środki przyniosły przedsiębiorstwu Tartu Agro AS korzyść w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE.
- (458) Umowa dzierżawy i jej egzekwowanie przynosiły przedsiębiorstwu Tartu Agro AS korzyść gospodarczą od dnia przystąpienia Estonii do Unii Europejskiej do dnia 31 grudnia 2019 r. Korzyść przybrała formę umowy dzierżawy zawartej na okres 25 lat, na mocy której grunty rolne są udostępniane po cenie niższej od ceny rynkowej, której przedsiębiorstwo nie mogłoby uzyskać w normalnych warunkach rynkowych⁽⁷⁷⁾ (motywy 423 i 454–456).

5.2.4. Selektywność

- (459) Środki nie spełniają kryteriów programu, ponieważ ich wprowadzenie nie skutkuje udostępnieniem dzierżawionych gruntów beneficjentowi określonego w sposób ogólny i abstrakcyjny, lecz jednemu przedsiębiorstwu, które zostało specjalnie wybrane i wymienione w pierwotnej umowie dzierżawy, ponadto środki te są związane z konkretną dzierżawą gruntów zarządzanych przez dzierżawcę, a warunki określające gospodarcze i finansowe skutki umowy dzierżawy były wynikiem negocjacji między wydzierżawiającym a dzierżawcą.
- (460) Zatem środki, jako że przynoszą korzyść jednemu przedsiębiorstwu, Tartu Agro AS, podczas gdy inne przedsiębiorstwa znajdujące się w porównywalnej sytuacji prawnej i faktycznej nie otrzymują tej samej domniemanej korzyści, stanowią pomoc indywidualną.
- (461) W przypadku pomocy indywidualnej ustalenie istnienia korzyści gospodarczej pozwala w zasadzie domniemywać selektywność danego środka⁽⁷⁸⁾. Dzieje się tak niezależnie od tego, czy na właściwych rynkach istnieją podmioty gospodarcze, które znajdują się w porównywalnej sytuacji faktycznej i prawnej. Komisja stwierdza zatem, że środki są selektywne w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE.

5.2.5. Zakłócenie konkurencji i wymiany handlowej między państwami członkowskimi

- (462) Poprzez przyznanie korzyści środków wzmacnia pozycję konkurencyjną beneficjenta na rynku. Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości sam fakt, że konkurencyjność przedsiębiorstwa poprawia się w stosunku do pozostałych przedsiębiorstw w wyniku przyznania korzyści gospodarczej, której takie przedsiębiorstwo nie uzyskałoby w ramach normalnej działalności, wskazuje na występowanie ryzyka zakłócenia konkurencji⁽⁷⁹⁾.
- (463) Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości korzyść przyznana przedsiębiorstwu może wpłynąć na wymianę handlową między państwami członkowskimi w przypadku, gdy przedsiębiorstwo to prowadzi działalność na rynku, który jest otwarty na wymianę handlową wewnątrz UE⁽⁸⁰⁾.
- (464) Wymiana handlowa wewnątrz UE odbywa się w sektorze produkcji podstawowych produktów rolnych, w którym działa beneficjent, i sektor ten jest otwarty na konkurencję na poziomie UE, a zatem podlega wpływowi każdego wdrożonego środka sprzyjającego produkcji w jednym państwie członkowskim lub w co najmniej jednym państwie członkowskim. Ponadto Komisja zauważa, że zdolność produkcji rolnej związana z gruntami rolnymi jest przedmiotem handlu i inwestycji w Unii Europejskiej. W szczególności Komisja zauważa, że przedsiębiorstwo Tartu Agro AS działa w sektorze, w którym działają głównie MŚP. W związku z tym środki te mogą zakłócać konkurencję lub grozić jej zakłóceniem i wpływać na wymianę handlową między państwami członkowskimi.

⁽⁷⁷⁾ Zob. wyrok Sądu z dnia 13 lipca 2022 r., T-150/20, Tartu Agro/Komisja, ECLI:EU:T:2022:443, pkt 35.

⁽⁷⁸⁾ Wyrok Sądu z dnia 29 września 2021 r., TUIfly GmbH/Komisja, ECLI:EU:T:2021:625, pkt 65 i przytoczone tam orzecznictwo. Zob. także wydany przez Sąd wyrok z dnia 4 lutego 2016 r., Orange/Komisja, ECLI:EU:C:2016:78, pkt 64.

⁽⁷⁹⁾ Wyrok Trybunału z dnia 17 września 1980 r., 730/79, Philip Morris Holland BV/Komisja Wspólnot Europejskich, ECLI:EU:C:1980:209.

⁽⁸⁰⁾ Zob. w szczególności wyrok Trybunału z dnia 13 lipca 1988 r., 102/87, Republika Francuska/Komisja Wspólnot Europejskich, ECLI:EU:C:1988:391 oraz wyrok Sądu z dnia 28 października 2015 r., T-253/12, Hammar Nordic Plugg AB/Komisja Europejska, ECLI:EU:T:2015:81, pkt 123.

5.2.6. Wniosek dotyczący istnienia pomocy

- (465) Komisja stwierdza, że w okresie objętym niniejszą decyzją (motyw 240) umowa dzierżawy, jej zmiany i egzekwowanie stanowią pomoc na rzecz Tartu Agro AS, ponieważ:
- a) środki można przypisać państwu i są finansowane przy użyciu zasobów państwowych (sekcja 5.2.1);
 - b) przyznaje selektywną (sekcja 5.2.4) korzyść (sekcja 5.2.3.5) Tartu Agro AS, które jest przedsiębiorstwem (sekcja 5.2.2), oraz
 - c) środki zakłócają konkurencję lub grożą jej zakłóceniem oraz wpływają na wymianę handlową między państwami członkowskimi (sekcja 5.2.5).
- (466) Jak wynika z powyższego, środki spełniają wszystkie warunki określone w art. 107 ust. 1 TFUE, a zatem stanowią pomoc państwa.

5.3. Zgodność pomocy z prawem

- (467) Umowę dzierżawy między ministerstwem a przedsiębiorstwem Tartu Agro AS zawarto w 2000 r., a zatem istniała ona przed przystąpieniem Estonii do Unii Europejskiej.
- (468) Nie spełnia ona jednak warunków uznania jej za istniejącą pomoc w rozumieniu art. 1 lit. b) rozporządzenia (UE) 2015/1589 ustanawiającego szczegółowe zasady stosowania art. 108 TFUE w związku z załącznikiem IV do Aktu przystąpienia Republiki Czeskiej, Estonii, Cypru, Łotwy, Litwy, Węgier, Malty, Polski, Słowenii i Słowacji⁽⁸¹⁾, ponieważ załącznikiem IV sekcja 4 „Rolnictwo” pkt 4, stanowi: aby środek pomocy był uznawany za istniejącą pomoc, Komisja musi zostać powiadomiona o takim środku w ciągu czterech miesięcy od dnia przystąpienia – wszelka inna pomoc jest uznawana za nową pomoc.
- (469) Ponieważ nie miało miejsca żadne takie powiadomienie, o którym mowa w motywie 468, omawiane środki stanowią nową pomoc w rozumieniu art. 1 lit. c) rozporządzenia (UE) 2015/1589. W świetle powyższego środki stanowią pomoc niezgodną z prawem, ponieważ przyznana została nowa pomoc z naruszeniem art. 108 ust. 3 TFUE, gdyż nie zgłaszając środków przed ich wprowadzeniem w życie, władze Estonii nie wywiązały się ze swoich zobowiązań wynikających z art. 108 ust. 3 TFUE.

5.4. Zgodność pomocy z rynkiem wewnętrznym

- (470) Pomoc państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE jest zasadniczo niezgodna z funkcjonowaniem rynku wewnętrznego, chyba że może korzystać z jednego z odstępstw przewidzianych w TFUE.
- (471) Środki, o których mowa w motywie 28, nie są programem pomocy, lecz stanowią pomoc *ad hoc*, ponieważ transakcja dzierżawy rzekomo przewiduje pomoc na rzecz przedsiębiorstwa Tartu Agro AS, które zostało określone w pierwotnej umowie dzierżawy jako dzierżawca.
- (472) Zgodnie z art. 107 ust. 3 lit. c) TFUE pomoc może zostać uznana za zgodną z rynkiem wewnętrznym, jeśli jest przeznaczona na ułatwianie rozwoju niektórych działań gospodarczych lub niektórych regionów gospodarczych, o ile nie zmienia warunków wymiany handlowej w zakresie sprzecznym ze wspólnym interesem.
- (473) Stąd też pomoc zgodna z rynkiem wewnętrznym na podstawie tego postanowienia Traktatu musi (i) przyczyniać się do rozwoju niektórych rodzajów działań gospodarczych lub niektórych regionów gospodarczych i (ii) nie może zakłócać konkurencji w sposób spreczny ze wspólnym interesem.
- (474) Zgodnie z zawiadomieniem Komisji w sprawie ustalania zasad stosowanych do oceny pomocy państwa niezgodnej z prawem⁽⁸²⁾ wszelką pomoc niezgodną z prawem w rozumieniu art. 1 lit. f) rozporządzenia (UE) 2015/1589 należy ocenić według zasad i wytycznych obowiązujących w czasie przyznania pomocy.

⁽⁸¹⁾ Dz.U. L 236 z 23.9.2003, s. 17.

⁽⁸²⁾ Dz.U. C 119 z 22.5.2002, s. 22.

- (475) Chociaż Estonia nie przedstawiła żadnych argumentów dotyczących zgodności, Tartu Agro AS twierdzi, że pomoc państwa była zgodna z rynkiem wewnętrznym ze względu na sytuację gospodarczą, w jakiej zawarto umowę dzierżawy, oraz fakt, że Tartu Agro AS działało jako centrum rozmnażania materiału siewnego spełniającego normy OECD oraz jako baza szkoleniowo-testowa estońskiego uniwersytetu nauk biologicznych (motywy 228 do 230).
- (476) Komisja zauważa, że ponieważ Tartu Agro AS prowadzi działalność w sektorze leśnym i w sektorze produkcji podstawowych produktów rolnych, środek należy zbadać w świetle wytycznych Wspólnoty w sprawie pomocy państwa w sektorze rolnym i leśnym na lata 2000–2006⁽⁸³⁾ („wytyczne na lata 2000–2006”) oraz późniejszych wytycznych (motywy 480).
- (477) Komisja stwierdza, że umowa dzierżawy nie przewiduje żadnych elementów, które skutkowałyby ulepszeniami niedostępnymi na rynku lub które wpłynęłyby na zachowanie przedsiębiorstwa Tartu Agro AS w taki sposób, że podjęłoby ono dodatkową działalność, której inaczej by nie realizowało lub realizowałoby ją w ograniczonym lub zmienionym zakresie.
- (478) Ogólnie rzecz biorąc, pomoc państwa w formie nadmiernie niskich opłat za dzierżawę gruntu stanowi pomoc operacyjną, ponieważ zmniejsza zwykle koszty operacyjne beneficjenta.
- (479) Pomoc operacyjną uznaje się na pierwszy rzut oka za niezgodną z rynkiem wewnętrznym, w szczególności zgodnie z art. 107 ust. 3 lit. c) TFUE⁽⁸⁴⁾.
- (480) Wynika z tego, że środki nie służą wyeliminowaniu stwierdzonej niedoskonałości rynku. W związku z tym negatywne skutki zakłócające konkurencję i wymianę handlową przeważają nad ewentualnymi pozytywnymi skutkami środków. Komisja uważa zatem, że nie można uznać tego środka za zgodny z rynkiem wewnętrznym na podstawie wytycznych na lata 2000–2006. Środków tych nie można również uznać za zgodne z rynkiem wewnętrznym na podstawie wytycznych Wspólnoty w sprawie pomocy państwa w sektorze rolnym i leśnym na lata 2007–2013⁽⁸⁵⁾, wytycznych Unii Europejskiej w sprawie pomocy państwa w sektorach rolnym i leśnym oraz na obszarach wiejskich w latach 2014–2020⁽⁸⁶⁾ ani na podstawie obecnie obowiązujących wytycznych Komisji w sprawie pomocy państwa w sektorach rolnym i leśnym oraz na obszarach wiejskich z 2022 r.⁽⁸⁷⁾
- (481) Jeżeli chodzi o twierdzenia przedsiębiorstwa Tartu Agro AS, że jakakolwiek korzyść stanowiłaby rekompensatę za jego usługi i strategiczne znaczenie dla Estonii, Komisja zauważa, że chociaż umowa dzierżawy zawierała warunki zobowiązujące Tartu Agro AS do prowadzenia działalności w sektorze produkcji podstawowych produktów rolnych, umowa dzierżawy lub umowa sprzedaży nie określały żadnych wymiernych obowiązków świadczenia usługi publicznej. Umowa dzierżawy i umowa sprzedaży zobowiązywały przedsiębiorstwo Tartu Agro AS jedynie do prowadzenia działalności w sektorze produkcji podstawowych produktów rolnych i utrzymania określonej liczby pracowników.
- (482) Ponadto władze Estonii nie twierdziły, że od 2004 r. Agro AS miało szczególne obowiązki świadczenia usługi publicznej; nie ma także innych przesłanek wskazujących na taki stan rzeczy.
- (483) Ponadto produkcja podstawowych produktów rolnych w Estonii odbywa się w warunkach rynkowych. W szczególności dzierżawa gruntów rolnych jest związana z działalnością gospodarczą. Jeżeli chodzi o twierdzenia dotyczące znaczenia Tartu Agro AS jako centrum rozmnażania materiału siewnego spełniającego normy OECD oraz bazy szkoleniowo-testowej (motywy 228–230), cele te nie były wyraźnie określonymi obowiązkami świadczenia usługi publicznej. Ponadto ewentualna rekompensata za te usługi w postaci opłaty za dzierżawę poniżej ceny rynkowej, w szczególności poprzez powiązanie opłaty za dzierżawę z jednolitą płatnością obszarową (motywy 80), nie została obliczona i określona w obiektywny i przejrzysty sposób. Ponadto, nawet jeśli towary lub usługi związane z materiałem siewnym, testami lub badaniami zostałyby sfinansowane poprzez sprzedaż podmiotu, który korzysta z umowy dzierżawy poniżej wartości rynkowej, usługi te nie zostałyby nabyte w drodze przejrzystej i niedyskryminacyjnej procedury przetargowej (sekcja 5.2.3.1).

⁽⁸³⁾ Dz.U. C 28 z 1.2.2000, s. 2.

⁽⁸⁴⁾ Wyrok Trybunału z dnia 19 września 2000 r., C-156/98, Niemcy/Komisja, ECLI:EU:C:2000:467, pkt 30; wyrok Trybunału z dnia 9 czerwca 2011 r., sprawy połączone C-71/09 P, C-73/09 P i C-76/09 P, Comitato „Venezia vuole vivere”/Komisja, ECLI:EU:C:2011:368, pkt 136 oraz wyrok Sądu Pierwszej Instancji z dnia 8 czerwca 1995 r., T-459/93, Siemens/Komisja, ECLI:EU:T:1995:100, pkt 48.

⁽⁸⁵⁾ Dz.U. C 319 z 27.12.2006, s. 1.

⁽⁸⁶⁾ Dz.U. C 204 z 1.7.2014, s. 1. Zmienione zawiadomieniami opublikowanymi w Dz.U. C 390 z 24.11.2015, s. 4; Dz.U. C 139 z 20.4.2018, s. 3 oraz Dz.U. C 403 z 9.11.2018, s. 10.

⁽⁸⁷⁾ Dz.U. C 485 z 21.12.2022, s. 1.

- (484) W żadnym przypadku nie wykazano w wystarczającym stopniu, że środek był konieczny i proporcjonalny, aby osiągnąć cel leżący we wspólnym interesie. Estonia nie przedstawiła żadnych argumentów dotyczących zgodności z rynkiem wewnętrznym i w każdym razie przedmiotowe środki należy uznać za pomoc operacyjną. Z tego powodu Komisja nie znalazła motywów, które umożliwiłyby uznanie pomocy za zgodną z rynkiem wewnętrznym w rozumieniu art. 107 ust. 3 TFUE.
- (485) Komisja stwierdza zatem, że dzierżawa gruntów na rzecz przedsiębiorstwa Tartu Agro AS przez ministerstwo stanowi pomoc państwa (sekcja 5.2.6) oraz że jest ona niezgodna z prawem (sekcja 5.3) i z rynkiem wewnętrznym (motyw 484) w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE.

5.5. Odzyskanie środków

- (486) Zgodnie z TFUE i z utrwalonym orzecnictwem sądów unijnych w przypadku stwierdzenia niezgodności pomocy państwa z rynkiem wewnętrznym Komisja jest uprawniona do podjęcia decyzji o zmianie formy lub wycofaniu pomocy przez państwo członkowskie⁽⁸⁸⁾. Z utrwalonego orzecznictwa sądów unijnych wynika również, że nałożenie na państwo członkowskie obowiązku wycofania pomocy uznanej przez Komisję za niezgodną z rynkiem wewnętrznym służy przywróceniu stanu pierwotnego⁽⁸⁹⁾.
- (487) W tym kontekście sądy unijne ustaliły, że cel ten uznaje się za osiągnięty, jeżeli beneficjent pomocy niezgodnej z prawem dokonał jej zwrotu i utracił korzyść posiadaną względem konkurentów na rynku wewnętrznym, a ponadto została przywrócona sytuacja sprzed wypłaty pomocy⁽⁹⁰⁾.
- (488) Na podstawie przedmiotowego orzecznictwa w art. 16 ust. 1 rozporządzenia (UE) 2015/1589 określono, co następuje: „[w] przypadku gdy podjęte zostały decyzje negatywne w sprawach pomocy niezgodnej z prawem, Komisja podejmuje decyzję, że zainteresowane państwo członkowskie podejmie wszelkie konieczne środki w celu windykacji pomocy od beneficjenta [...]”.
- (489) Zatem biorąc pod uwagę fakt, że środek będący przedmiotem postępowania został wprowadzony z naruszeniem art. 108 ust. 3 TFUE i że należy go uznać za pomoc niezgodną z prawem i rynkiem wewnętrznym, pomoc powinna zostać odzyskana w celu przywrócenia sytuacji istniejącej na rynku wewnętrznym przed przyznaniem pomocy.
- (490) W świetle motywu 489 oraz biorąc pod uwagę fakt, że władze Estonii przeprowadziły procedurę odzyskania pomocy na podstawie pierwotnej decyzji, władze Estonii muszą wywiązać się z obowiązku stosowania okresu zawieszenia i określić, czy już odzyskana kwota odpowiada kwocie pomocy niezgodnej z prawem i z rynkiem wewnętrznym w całości, wraz z odsetkami, czy też konieczne jest odzyskanie lub zwrot w przyszłości.
- (491) Z powyższego wynika, że Estonia musi odzyskać wszelkie kwoty, które nie zostały odzyskane od przedsiębiorstwa Tartu Agro AS od czasu przerwania okresu przedawnienia, tj. od dnia 14 sierpnia 2004 r. (zob. sekcja 5.5.1), do dnia 31 grudnia 2019 r. z powodów wyjaśnionych w motywach 29 i 239 oraz we wniosku zawartym w motywie 498.

5.5.1. Okres przedawnienia

- (492) Art. 17 rozporządzenia (UE) 2015/1589 stanowi, że uprawnienia Komisji w zakresie windykacji pomocy podlegają 10-letniemu okresowi przedawnienia („okres przedawnienia”).
- (493) Art. 17 rozporządzenia (UE) 2015/1589 stanowi również, że jakiegokolwiek działanie, podejmowane przez Komisję lub przez państwo członkowskie, działające na wniosek Komisji w odniesieniu do pomocy niezgodnej z prawem powoduje przerwanie okresu przedawnienia.

⁽⁸⁸⁾ Wyrok z dnia 12 lipca 1973 r., Komisja/Niemcy, C-70/72, ECLI:EU:C:1973:87, pkt 13.

⁽⁸⁹⁾ Wyrok z dnia 21 marca 1990 r., Belgia/Komisja, C-142/87, ECLI:EU:C:1990:125, pkt 66.

⁽⁹⁰⁾ Wyrok z dnia 17 czerwca 1999 r., Belgia/Komisja, C-75/97, ECLI:EU:C:1999:311, pkt 64 i 65.

- (494) Okres przedawnienia rozpoczyna się w dniu, w którym beneficjentowi przyznano pomoc niezgodną z prawem ⁽⁹¹⁾. Należy zauważyć, że dziesięcioletni okres przedawnienia, o którym mowa w art. 17 rozporządzenia (UE) nr 2015/1589, „będąc dalekim od wyrażania zasady ogólnej zmieniającej pomoc nową w pomoc istniejącą, wyklucza jedynie windykację pomocy udzielonej w okresie poprzedzającym o ponad dziesięć lat pierwszą interwencję Komisji” ⁽⁹²⁾. Wynika z tego, że zgodnie z art. 17 rozporządzenia (UE) 2015/1589 Komisja mogłaby nakazać odzyskanie pomocy wyłącznie w odniesieniu do pomocy, z której beneficjent skorzystał w ciągu dziesięciu lat poprzedzających jej pierwsze działanie.
- (495) W kontekście przedmiotowych środków w dniu 16 listopada 2000 r. podpisano umowę dzierżawy gruntów rolnych między ministerstwem a przedsiębiorstwem Tartu Agro AS (motyw 28 lit. a)), która jest utrzymana w mocy do chwili obecnej. Warunki określające opłatę za dzierżawę były jednak renegotjowane w dniach 14 stycznia 2005 r., 21 marca 2007 r. i 12 maja 2009 r. Ponadto w dniu 29 grudnia 2020 r. Estonia jednostronnie podwyższyła czynsz (zob. motyw 81).
- (496) Pomoc niezgodną z prawem oddano do dyspozycji Tartu Agro AS, gdy dzierżawione grunty były, po przystąpieniu Estonii do Unii Europejskiej, udostępniane Tartu Agro AS poniżej ceny rynkowej, tj. gdy opłata za dzierżawę niższa od ceny rynkowej była należna dwa razy w roku – w dniach 1 lipca i 1 grudnia.
- (497) W kontekście przedmiotowych środków Komisja po raz pierwszy skontaktowała się z władzami Estonii w sprawie tych środków w dniu 14 sierpnia 2014 r., po otrzymaniu skargi w dniu 24 lipca 2014 r., gdy Komisja przekazała skargę władzom Estonii i wezwała je do przedstawienia informacji i uwag na temat zarzutów postawionych przez skarżącego. W związku z tym bieg okresu przedawnienia został przerwany w dniu 14 sierpnia 2014 r. na skutek działania Komisji w dniu 14 sierpnia 2014 r.
- (498) W związku z tym pomoc niezgodna z prawem i z rynkiem wewnętrznym otrzymana przez Tartu Agro AS w okresie od dnia 14 sierpnia 2004 r. do dnia 31 grudnia 2019 r. musi zostać odzyskana.
- (499) Do kwoty podlegającej odzyskaniu dolicza się odsetki, obliczone zgodnie z rozdziałem V rozporządzenia Komisji (WE) nr 794/2004 ⁽⁹³⁾, od dnia przekazania pomocy do dyspozycji beneficjenta do dnia całkowitego jej odzyskania („odsetki od zwracanej pomocy”).

5.5.2. *Ogólne zasady prawa Unii*

- (500) W kontekście przedmiotowych środków Komisja uważa, że twierdzenia Tartu Agro AS, zgodnie z którymi odzyskanie pomocy byłoby sprzeczne z ogólną zasadą prawa Unii ⁽⁹⁴⁾, a mianowicie z zasadą uzasadnionych oczekiwań i zasadą pewności prawa, są bezzasadne. Zasada ochrony uzasadnionych oczekiwań dotyczy wszystkich osób, które mogą mieć usprawiedliwione i zasadne oczekiwania w następstwie otrzymania od właściwej instytucji Unii Europejskiej dokładnych, bezwarunkowych i spójnych zapewnień ⁽⁹⁵⁾.
- (501) Po pierwsze, Komisja zauważa, że nie może odstąpić od odzyskania pomocy niezgodnej z prawem.

⁽⁹¹⁾ Wyrok Trybunału z dnia 12 stycznia 2023 r., Dobeles, C-702/20 i C-17/21, ECLI:EU:C:2023:1, pkt 108–111.

⁽⁹²⁾ Wyrok Sądu z dnia 30 kwietnia 2002 r., Government of Gibraltar/Komisja Wspólnot Europejskich, T-195/01 i T-207/01, ECLI:EU:T:2002:111, pkt 13.

⁽⁹³⁾ Rozporządzenie Komisji (WE) nr 794/2004 z dnia 21 kwietnia 2004 r. w sprawie wykonania rozporządzenia Rady (UE) 2015/1589 ustanawiającego szczegółowe zasady stosowania art. 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz.U. L 140 z 30.4.2004, s. 1, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2004/794/oj>).

⁽⁹⁴⁾ Art. 16 rozporządzenia (UE) 2015/1589.

⁽⁹⁵⁾ Zob. wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 24 marca 2011 r., ISD Polska i in./Komisja, C-369/09 P, ECLI:EU:C:2011:175, pkt 123 oraz przywołane w nim orzecznictwo.

- (502) Po drugie, jeśli chodzi o przystąpienie Estonii do UE i egzekwowanie zasad pomocy państwa w Estonii, Komisja zauważa, że zakres stosowania zasady ochrony uzasadnionych oczekiwań nie może być rozszerzony na tyle, żeby w sposób ogólny wykluczyć zastosowanie nowego przepisu do przyszłych skutków stanu faktycznego powstałego w czasie obowiązywania przepisu starego ⁽⁹⁶⁾. Ponadto, jak wykazano w motywach 468 i 469, środki, które miały miejsce przed przystąpieniem Estonii do UE, uznaje się za istniejącą pomoc wyłącznie wtedy, gdy spełniają warunki określone w art. 1 lit. b) rozporządzenia (UE) 2015/1589. Warunki te są znane, jednoznaczne, precyzyjne, stabilne, pewne i przewidywalne. W związku z tym Komisja stwierdza, że przystąpienie Estonii do UE nie stwarza uzasadnionych oczekiwań ani pewności prawa, które uniemożliwiłyby Komisji odzyskanie pomocy.
- (503) Ponadto Komisja uważa, że ze względu na wyjątkowe cechy umowy, a mianowicie 25-letni okres jej obowiązywania bez warunku indeksacji, oraz warunki, o których mowa w motywach 62 i 64, przedsiębiorstwo Tartu Agro AS powinno było wziąć pod uwagę możliwość, że umowa dzierżawy przynosiła korzyść różniącą się od normalnych warunków rynkowych. W szczególności, biorąc pod uwagę przedstawione przez Tartu Agro AS twierdzenie, że umowę dzierżawy zawarto i jest ona zgodna z rynkiem wewnętrznym ze względu na jej strategiczne znaczenie dla Estonii (motyw 191), przedsiębiorstwo Tartu Agro AS powinno było uznać, że zgodność pomocy ze wspólnym rynkiem może ocenić wyłącznie Komisja, natomiast nie dokonano zgłoszenia pomocy.
- (504) Po trzecie, w odniesieniu do twierdzenia Tartu Agro AS, zgodnie z którym opóźnienie w wydaniu ostatecznej decyzji mogłoby w tym przypadku spowodować powstanie uzasadnionych oczekiwań po stronie Tartu Agro AS, a tym samym uniemożliwić Komisji odzyskanie pomocy, Komisja zauważa, że skontaktowała się z władzami Estonii w sprawie tych środków w dniu 14 sierpnia 2014 r., po otrzymaniu skargi w dniu 24 lipca 2014 r.; przedmiotowe środki nigdy nie były objęte uprzednią zgodą Komisji ⁽⁹⁷⁾; dotyczą one sektora podatkowego na zakłócenia konkurencji, ponieważ działają w nim głównie MŚP, a Komisja ustanowiła wytyczne już w momencie zawarcia pierwotnej umowy dzierżawy (motyw 476); przedmiotowe środki dotyczą pomocy operacyjnej, która na pierwszy rzut oka jest niezgodna z rynkiem wewnętrznym, a Komisja wyraziła swoje wątpliwości w decyzji o wszczęciu postępowania. W związku z tym przedsiębiorstwo Tartu Agro AS nie może skutecznie podnosić, że miało uzasadnione podstawy, by przypuszczać, że Komisja nie będzie miała wątpliwości. Ponadto, zgodnie z orzecznictwem ⁽⁹⁸⁾, sam fakt upływu długiego okresu czasu między zawarciem pierwotnej umowy dzierżawy a decyzją Komisji o wszczęciu postępowania wyjaśniającego nie może sam w sobie nadawać danemu środkowi obiektywnego charakteru istniejącej pomocy, o ile środek ten rzeczywiście stanowi pomoc.
- (505) W świetle motywów 500–504 Komisja stwierdza, że odzyskanie pomocy nie jest sprzeczne z ogólnymi zasadami prawa Unii.

5.5.3. Kwantyfikacja korzyści

- (506) Zgodnie z art. 16 ust. 1 rozporządzenia (UE) 2015/1589 Estonia jest zobowiązana do podjęcia wszelkich koniecznych środków w celu windykacji pomocy od Tartu Agro AS. Władze Estonii muszą określić ilościowo:
- a) pomoc podlegającą odzyskaniu w oparciu o metodę określoną w decyzji (sekcja 5.5.4) oraz
 - b) dokładną kwotę odsetek do odzyskania od dnia, w którym pomoc udostępniono przedsiębiorstwu Tartu Agro AS, do dnia jej odzyskania.
- (507) Jak stwierdzono w sekcji 5.2.6, środki, o których mowa w motywie 28, zapewniają korzyść, ponieważ opłata za dzierżawę była niższa od ceny odniesienia (motyw 422).
- (508) Mimo że opłata za dzierżawę należna jest dwa razy w roku, korzyść można określić ilościowo w ujęciu rocznym (zob. motyw 421).

⁽⁹⁶⁾ Wyrok Trybunału z dnia 11 grudnia 2008 r., C-334/07 P, Komisja/Freistaat Sachsen, ECLI:EU:C:2008:709, pkt 43; wyrok Trybunału z dnia 14 stycznia 1987 r., C-278/84, Niemcy/Komisja, ECLI:EU:C:1987:2, pkt 36 oraz wyrok Trybunału z dnia 20 września 1988 r., C-203/86, Hiszpania/Rada, ECLI:EU:C:1988:420, pkt 19.

⁽⁹⁷⁾ Zob. wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 20 marca 1997 r., Land Rheinland-Pfalz/Alcan Deutschland, C-24/95, ECLI:EU:C:1997:163, pkt 25 i wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 8 grudnia 2011 r., France Télécom/Komisja, C-81/10 P, ECLI:EU:C:2011:811, pkt 58–60.

⁽⁹⁸⁾ Wyrok Sądu z dnia 30 kwietnia 2002 r., Government of Gibraltar/Komisja Wspólnot Europejskich, T-195/01 i T-207/01, ECLI:EU:T:2002:111, pkt 129.

- (509) Bieg okresu przedawnienia został przerwany w dniu 14 sierpnia 2004 r. na skutek działania Komisji podjętego w tym dniu (motyw 497). Estonia musi zatem odzyskać pomoc otrzymaną przez Tartu Agro AS od dnia 14 sierpnia 2004 r. do dnia 31 grudnia 2019 r. (zob. motywy 29 i 240).
- (510) Ponadto przy kwantyfikowaniu stanowiących korzyści wypłat dokonanych przed dniem 1 stycznia 2011 r., czyli datą przystąpienia Estonii do strefy euro, płatności należy przeliczyć na wartości w euro przy użyciu odpowiednich kursów wymiany, tj. oficjalnego miesięcznego kursu księgowego Komisji, obowiązującego w momencie dokonania transakcji ⁽⁹⁹⁾.
- (511) Kwantyfikacja korzyści musi opierać się na rocznej różnicy między poziomem odniesienia dla opłaty rynkowej za dzierżawę a roczną opłatą za dzierżawę faktycznie uiszczoną przez Tartu Agro AS. Przed obliczeniem różnicy należy dokonać dostosowań i przekształceń, o których mowa w motywach 390 i 415.
- (512) Doprecyzowując, Komisja zauważa w odniesieniu do twierdzeń Tartu Agro AS, że nie można dokonywać następujących dostosowań:
- obowiązku zapłaty podatku od nieruchomości nie należy doliczać do uiszczonej opłaty za dzierżawę (sekcja 5.2.3.3.2.6.3);
 - nie należy uwzględniać zobowiązania do pokrywania kosztów utrzymania, tj. obowiązku ponoszenia rocznych kosztów utrzymania, o którym mowa w motywie 68 lit. b) (sekcja 5.2.3.3.2.6.4), oraz
 - nie należy uwzględniać inwestycji dokonanych z powodów innych niż zobowiązanie dotyczące inwestycji.
- (513) W odniesieniu do 2004 r. cena rynkowa musi opierać się na szacunkach zawartych w sprawozdaniu Uus Maa (zob. motyw 128 lit. b) oraz motywy 331, 332 i 404). Nawet gdyby Komisja zastosowała rozsądne, spójne i ostrożne podejście, jak wyjaśniono w motywach 404 i 428, rynkowa opłata odniesienia wynosi 10 EUR/ha.
- (514) W 2004 r., przy zastosowaniu racjonalnego, spójnego i ostrożnego podejścia, odpowiednią rynkową cenę odniesienia dla opłat za dzierżawę zmniejszono o 20 %, biorąc pod uwagę maksymalny zakres dokładności wycen (motyw 410). Roczna korzyść stanowi różnicę między:
- roczną opłatą za dzierżawę faktycznie uiszczoną przez Tartu Agro AS zgodnie z motywem 511 oraz
 - poziomem odniesienia dla opłat rynkowych za dzierżawę zgodnie z motywami 513 i 517.
- (515) W poniższej tabeli (zob. tabela 21) przedstawiono roczną korzyść w 2004 r. zgodnie z motywami 506–518.

Tabela 21

Obliczenie rocznej korzyści w 2004 r.

Rok	Uiszczona opłata za dzierżawę	Zobowiązanie dotyczące inwestycji faktycznie sfinansowane przez Tartu Agro AS	Rynkowa opłata odniesienia (EUR/ha) (Uus Maa)	Powierzchnia w ha (grunty kwalifikujące się do wsparcia w ramach WPR)	Rynkowy poziom odniesienia (EUR/ha) (sprawozdanie Uus Maa)	Różnica
	A (motyw 85)	B (motyw 99)	$C = D * 0,8 * E$	D (motyw 87)	E (motyw 331)	$F = C - (A + B)$
2004	[...]	[...]	23 367,84	2 920,98	10,00	[...]

⁽⁹⁹⁾ Od lutego 1999 r. oficjalny miesięczny kurs księgowy Komisji Europejskiej dla kursu EUR/EEK wynosi 15,6466.

- (516) Od 2005 r. odpowiednim poziomem odniesienia dla opłaty rynkowej za dzierżawę muszą być uzyskane ceny dzierżawy gruntów ustalone na podstawie danych Urzędu Ziemskiego zgodnie z motywem 335, jak przedstawiono w motywie 110. Chociaż Komisja systematycznie stosowała ostrożne podejście przy ocenie środków (zob. np. motywy 346 i 388), dane Urzędu Ziemskiego muszą zostać pomniejszone o 10 % w celu zapewnienia, aby za przynoszący korzyść uznawany był jedynie oczywisty błąd w cenie dzierżawy, biorąc pod uwagę, że w najnowszej ekspertyzie, tj. w sprawozdaniu Domus, wskazano, że dokładność zawartej w nim wyceny wynosi $\pm 10\%$ (motyw b)). Komisja uważa, że ponieważ poziom odniesienia dla opłaty rynkowej za dzierżawę nie opiera się na cenie teoretycznej, lecz na cenach uzyskanych w ramach otwartego i bezwarunkowego przetargu publicznego (motyw 314), wspomniany powyżej margines rynkowej opłaty odniesienia należy uznać za dopuszczalny.
- (517) Od 2005 r. odpowiedni poziom odniesienia dla opłaty rynkowej za dzierżawę musi być:
- a) pomniejszony o 10 % z powodów wyjaśnionych powyżej (zob. motyw 516) oraz
 - b) ustalany co pięć lat od 2005 r. na kolejne pięć lat, tj. roczny dostosowany poziom odniesienia dla opłaty rynkowej za dzierżawę musi być obliczony dla lat 2005, 2010, 2015.
- (518) Roczna korzyść stanowi różnicę między:
- a) roczną opłatą za dzierżawę faktycznie uiszczoną przez Tartu Agro AS zgodnie z motywem 511 oraz
 - b) poziomem odniesienia dla opłaty rynkowej za dzierżawę zgodnie z motywami 513 i 517.

W poniższej tabeli (zob. tabela 22) przedstawiono roczną korzyść w latach 2005–2019 zgodnie z motywami 506–518.

Tabela 22
Obliczenie rocznej korzyści w latach 2005–2019

Rok	Uiszczona opłata za dzierżawę	Zobowiązanie dotyczące inwestycji faktycznie sfinansowane przez Tartu Agro AS	Rynkowa opłata odniesienia (EUR/ha) (Urząd Ziemski)	Powierzchnia w ha (kwalifikująca się do wsparcia w ramach WPR)	Rynkowy poziom odniesienia (EUR/ha) (Urząd Ziemski) Ustalany co pięć lat	Różnica
	A (motyw 85)	B (motyw 99)	$C = D * 0,9 * E$	D (motyw 87)	E (motyw 111)	$F = C - (A + B)$
2005	[...]	[...]	91 813,23	[...]	34,60	[...]
2006	[...]	[...]	90 673,50	[...]	34,60	[...]
2007	[...]	[...]	90 673,31	[...]	34,60	[...]
2008	[...]	[...]	90 607,62	[...]	34,60	[...]
2009	[...]	[...]	90 596,67	[...]	34,60	[...]
2010	[...]	[...]	95 893,89	[...]	36,58	[...]
2011	[...]	[...]	95 196,37	[...]	36,58	[...]
2012	[...]	[...]	95 557,57	[...]	36,58	[...]
2013	[...]	[...]	95 357,44	[...]	36,58	[...]
2014	[...]	[...]	95 811,94	[...]	36,58	[...]
2015	[...]	[...]	283 772,68	[...]	107,63	[...]
2016	[...]	[...]	283 776,22	[...]	107,63	[...]
2017	[...]	[...]	283 874,02	[...]	107,63	[...]
2018	[...]	[...]	283 489,13	[...]	107,63	[...]
2019	[...]	[...]	282 979,50	[...]	107,63	[...]

- (519) Zgodnie z art. 16 ust. 2 rozporządzenia (UE) 2015/1589 odsetki od zwracanej pomocy należy naliczać od dnia, w którym pomoc została udostępniona beneficjentowi, do daty jej skutecznej windykacji. Pomoc udostępniana jest przedsiębiorstwu Tartu Agro AS dwa razy w roku – w dniach 1 lipca i 1 grudnia każdego roku, ponieważ w tych dniach należna była opłata za dzierżawę (zob. motyw 496).

5.5.4. Metoda kwantyfikacji kwoty podlegającej odzyskaniu

- (520) Jak wykazano w sekcji 5.5.3, władze Estonii muszą obliczyć kwotę podlegającą odzyskaniu na podstawie rocznej różnicy między odpowiednim poziomem odniesienia dla opłaty rynkowej za dzierżawę a opłatą za dzierżawę faktycznie uiszczaną przez Tartu Agro AS; należy tego dokonać w następujący sposób:

$$\sum_{n=2005}^{n. \max 2025} (a \times MpL_n \times haC_n - (Rp_n))$$

Gdzie w odniesieniu do 2004 r.:

- (a) MpL_n , zgodnie z motywem 322, oznacza odpowiednią średnią cen rynkowych opartą na szacunkach zawartych w sprawozdaniu Uus Maa (EUR/ha);
- (b) haC_n , zgodnie z motywem 339, oznacza liczbę dzierżawionych hektarów, które kwalifikowały się do otrzymania wsparcia w ramach WPR w 2004 r., jak pokazano w motywie 87;
- (c) a , zgodnie z motywami 416 i 513, oznacza współczynnik wynoszący 0,80 w celu uwzględnienia maksymalnego zakresu dokładności wycen;
- (d) Rp_n oznacza opłatę za dzierżawę faktycznie uiszczoną przez Tartu Agro AS, w tym zobowiązanie dotyczące inwestycji, które zostały faktycznie sfinansowane przez Tartu Agro AS w 2004 r., dostosowaną zgodnie z motywami 390 i 415 jak przedstawiono w motywie 99.

Ponieważ w odniesieniu do 2004 r. i ze względu na okres przedawnienia windykacja może zostać przeprowadzona dopiero od dnia 14 sierpnia 2004 r., należy zastosować proporcjonalne rozliczenie miesięczne.

Gdzie w odniesieniu do lat 2005–2019:

- (a) MpL_n , zgodnie z motywem 322, oznacza średnią opartą na odpowiedniej szacunkowej cenie rynkowej przeciętnych opłat naliczanych przez Urząd Ziemski za użytkowanie gruntów (EUR/ha) we wszystkich prowincjach, jak pokazano w motywie 111, ustalaną co pięć lat od 2005 r. do momentu zakończenia stosowania środków przez Estonię;
- (b) haC_n , zgodnie z motywem 339, oznacza liczbę dzierżawionych hektarów, które kwalifikowały się do otrzymania wsparcia w ramach WPR w danym roku n od 2005 r., jak pokazano w motywie 87;
- (c) a , zgodnie z motywem 513, oznacza współczynnik wynoszący 0,90 w celu zapewnienia, aby jedynie oczywisty błąd w opłacie za dzierżawę był uznawany za przynoszący korzyść;
- (d) Rp_n oznacza opłatę za dzierżawę faktycznie uiszczoną przez Tartu Agro AS, w tym zobowiązanie dotyczące inwestycji, które zostały faktycznie sfinansowane przez Tartu Agro AS w danym roku n , dostosowaną zgodnie z motywami 390 i 415 jak przedstawiono w motywie 99.

6. WNIOSEK

- (521) Republika Estońska wdrożyła środki w przedmiotowej sprawie w sposób niezgodny z prawem (motyw 28) i z naruszeniem art. 108 ust. 3 TFUE (motyw 469).
- (522) Pomoc na rzecz Tartu Agro AS w postaci dzierżawy gruntów rolnych podlegającej opłacie za dzierżawę poniżej ceny rynkowej jest niezgodna z rynkiem wewnętrznym (motyw 485) i musi zostać odzyskana za okres od dnia 14 sierpnia 2004 r. do dnia 31 grudnia 2019 r. (motywy 497 i 509), wraz z odsetkami od zwracanej pomocy (motyw 499).
- (523) Dokładna kwota pomocy podlegającej odzyskaniu od Tartu Agro AS musi zostać ustalona przez władze Estonii we współpracy z Komisją w ramach procedury odzyskiwania środków,

PRZYJMUJE NINIEJSZĄ DECYZJĘ:

Artykuł 1

Pomoc państwa, którą Republika Estońska wdrożyła w okresie od dnia 14 sierpnia 2004 r. do dnia 31 grudnia 2019 r. w postaci dzierżawy gruntów rolnych za czynsz niższy od ceny rynkowej na rzecz Tartu Agro AS, wprowadzona w życie w sposób niezgodny z prawem i z naruszeniem art. 108 ust. 3 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, jest niezgodna z rynkiem wewnętrznym.

Artykuł 2

Republika Estońska odzyskuje od przedsiębiorstwa Tartu Agro AS pomoc, o której mowa w art. 1.

Artykuł 3

Do kwot podlegających zwrotowi dolicza się odsetki za okres rozpoczynający się w dniu, w którym pomoc została przekazana do dyspozycji Tartu Agro AS, a kończący w dniu jej faktycznego odzyskania. Odsetki od kwot podlegających odzyskaniu nalicza się narastająco zgodnie z przepisami rozdziału V rozporządzenia (WE) nr 794/2004, ze zmianami.

Artykuł 4

Odzyskanie pomocy, którą przyznano za pomocą środka, o którym mowa w art. 1, odbywa się w sposób bezzwłoczny i skuteczny.

Artykuł 5

Republika Estońska zapewnia wykonanie niniejszej decyzji w terminie czterech miesięcy od daty jej notyfikacji.

Artykuł 6

W terminie dwóch miesięcy od daty notyfikacji niniejszej decyzji Republika Estońska przekazuje następujące informacje:

- a) łączną kwotę (kwotę główną i odsetki od zwracanej pomocy) do odzyskania od beneficjenta;
- b) szczegółowy opis środków już wprowadzonych oraz środków planowanych w celu wykonania niniejszej decyzji oraz
- c) dokumenty potwierdzające, że beneficjentowi nakazano zwrot pomocy.

Artykuł 7

Do momentu całkowitego odzyskania pomocy, o której mowa w art. 1, Republika Estońska na bieżąco informuje Komisję o kolejnych środkach wprowadzanych na szczeblu krajowym w celu wykonania niniejszej decyzji. Na wniosek Komisji Republika Estońska bezzwłocznie przedstawia informacje o środkach już wprowadzonych oraz środkach planowanych w celu wykonania niniejszej decyzji. Dostarcza również szczegółowe informacje o kwocie pomocy oraz odsetkach już odzyskanych od beneficjenta.

Artykuł 8

Niniejsza decyzja skierowana jest do Republiki Estońskiej.

Komisja może opublikować kwoty pomocy i odsetek od zwracanej pomocy odzyskane w zastosowaniu niniejszej decyzji, nie naruszając przepisów art. 30 rozporządzenia Rady (UE) 2015/1589.

W przypadku gdyby niniejsza decyzja zawierała informacje poufne, które nie powinny zostać opublikowane, należy poinformować o tym Komisję w terminie piętnastu dni roboczych od dnia jej otrzymania. Jeżeli Komisja nie otrzyma uzasadnionego wniosku w wyznaczonym terminie, uzna to za wyrażenie zgody na publikację pełnej treści niniejszej decyzji. Wniosek zawierający odpowiednie informacje należy przesłać pocztą elektroniczną na adres:

European Commission
Directorate-General for Competition
State Aid Greffe
1049 Brussels
Stateaidgreffe@ec.europa.eu

Sporządzono w Brukseli dnia 25 listopada 2024 r.

W imieniu Komisji
Margrethe VESTAGER
Wiceprzewodnicząca wykonawcza
